

DEPARTAMENTO II

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

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

De acuerdo con lo previsto en la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, procede presentar ante las Cortes autonómicas el informe correspondiente al año 2002, en lo que concierne a las actuaciones del Departamento de defensa del Estatuto de Autonomía y tutela del ordenamiento jurídico de Castilla y León.

Esta defensa se ha realizado desde dos facetas diferenciadas y complementarias entre sí: en primer lugar, mediante el estudio y seguimiento de la normativa, tanto legal como reglamentaria, aprobada a lo largo del año 2002, en segundo lugar, a través de distintas quejas presentadas en esta Institución.

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

1.1. Seguimiento de la legislación del Estado

1.1.1. Leyes y demás disposiciones con fuerza de Ley

1.1.1.1. Leyes Orgánicas

- Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación.
- Ley Orgánica 2/2002, de 6 de mayo, reguladora del control judicial previo del Centro Nacional de Inteligencia.
- Ley Orgánica 3/2002, de 22 de mayo, por la que se modifican la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, y la Ley Orgánica 13/1985, de 9 de diciembre, del Código Penal Militar, en materia de delitos relativos al servicio militar y a la prestación social sustitutoria.
- Ley Orgánica 4/2002, de 23 de mayo, complementaria de la Ley por la que se aprueba el concierto económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco.
- Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional.
- Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos políticos.

- Ley Orgánica 7/2002, de 5 de julio, de reforma parcial de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

- Ley Orgánica 9/2002, de 10 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, y del Código Civil, sobre sustracción de menores.

- Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación.

1.1.1.2. Leyes Ordinarias

- Ley 1/2002, de 21 de febrero, de Coordinación de las Competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Defensa de la Competencia.

- Ley 2/2002, de 21 de febrero, por la que se crea el Consejo General de los Colegios Oficiales de Decoradores.

- Ley 3/2002, de 12 de marzo, de modificación de la Ley 3/2000, de 7 de enero, de régimen jurídico de la protección de las obtenciones vegetales.

- Ley 5/2002, de 4 de abril, reguladora de los Boletines Oficiales de las Provincias.

- Ley 10/2002, de 29 de abril, por la que se modifica la Ley 11/1986, de 20 de marzo, de Patentes, para la incorporación al Derecho español de la Directiva 98/44/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo,

de 6 de julio, relativa a la protección jurídica de las invenciones biotecnológicas.

- Ley 11/2002, de 6 de mayo, reguladora del Centro Nacional de Inteligencia.

- Ley 14/2002, de 5 de junio, por la que se establecen ayudas sociales a las personas con hemofilia u otras coagulopatías congénitas que hayan desarrollado la hepatitis C como consecuencia de haber recibido tratamiento con concentrados de factores de coagulación en el ámbito del sistema sanitario público, y otras normas tributarias.

- Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación.

- Ley 31/2002, de 1 de julio, del régimen de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Castilla y León y de fijación del alcance y condiciones de dicha cesión.

- Ley 33/2002, de 5 de julio, de modificación del artículo 28 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo.

- Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y del comercio electrónico.

- Ley 35/2002, de 12 de julio, de medidas para el establecimiento de un sistema de jubilación gradual y flexible.

- Ley 36/2002, de 8 de octubre, de modificación del Código Civil en materia de nacionalidad.

- Ley 39/2002, de 28 de octubre, de transposición al ordenamiento jurídico de diversas directivas comunitarias en materia de protección de los intereses de los consumidores y usuarios.

- Ley 40/2002, de 14 de noviembre, reguladora del contrato de aparcamiento de vehículos.

- Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica.

- Ley 43/2002, de 20 de noviembre, de Sanidad Vegetal.

- Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de Medidas de Reforma del Sistema Financiero.

- Ley 45/2002, de 12 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad.

- Ley 46/2002, de 18 de diciembre, de reforma parcial del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y por la que se modifican las Leyes de los Impuestos sobre Sociedades y sobre la Renta de no Residentes.

- Ley 47/2002, de 19 de diciembre, de reforma de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista, para la transposición al ordenamiento jurídico español de la Directiva 97/7/CE, en materia de

contratos a distancia, y para la adaptación de la Ley a diversas directivas comunitarias.

- Ley 48/2002, de 23 de diciembre, del Catastro Inmobiliario.
- Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo.
- Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones.
- Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de reforma de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, de Haciendas Locales.
- Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social.

1.1.1.3. Legislación delegada

- Real Decreto Ley 5/2002, de 24 de mayo, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad.
- Real Decreto-Legislativo 1/2002, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones

1.1.2. Traspasos de funciones y servicios

En el año 2002, tras las importantísimas transferencias operadas en el año precedente, únicamente se han aprobado dos Reales Decretos en materia de transferencias, los cuales revisten una importancia menor.

El Real Decreto 1027/2002, de 4 de octubre, ha determinado el coste efectivo correspondiente a los servicios traspasados a la Comunidad de Castilla y León por el Real Decreto 1340/1999, de 31 de julio, en materia de enseñanza no universitaria, concretamente en profesorado de religión. De conformidad con el citado texto reglamentario, el coste efectivo anual en euros de 2002, correspondiente al profesorado de religión en centros públicos de educación infantil y primaria, incluido en el Real Decreto 1340/1999, asciende a 8.209.151,68 €. La valoración del coste efectivo mencionado tendrá efectividad a partir del día 1 de enero de 2003.

Por otro lado, el Real Decreto 1028/2002, de 4 de octubre, ha ampliado los medios económicos de la Seguridad Social traspasados a la Comunidad de Castilla y León en las materias encomendadas al Instituto de Migraciones y Servicios Sociales. Este Real Decreto completa lo dispuesto por el Real Decreto 905/1995, de 2 de junio, que traspasó a la Comunidad de Castilla y León las funciones y servicios de la Seguridad Social, en las materias encomendadas al entonces Instituto Nacional de Servicios Sociales. La ampliación de los medios económicos traspasados para adecuar las valoraciones del coste efectivo del traspaso a las retribuciones deriva de la ejecución de una serie de sentencias que afectan al personal objeto de traspaso. La valoración de la ampliación en euros de 2002 asciende a 2.522,64€.

Debe significarse finalmente que el marco competencial autonómico, a fecha 31 de diciembre de 2002, está muy cerca de ser

completado. En concreto, en la materia de Administración de Justicia y en lo concerniente a la ampliación de los medios patrimoniales adscritos al Fondo Español de Garantía Agraria, el proceso de transferencia se encuentra en sus momentos iniciales. Mucho más avanzado se encuentra el proceso de transferencia en las materias de mediadores de seguros y de ampliación de medios de propiedad intelectual para el mantenimiento del futuro Registro Territorial de Castilla y León, materias en las que ya se dispone de una oferta cuantificada por la Administración del Estado.

1.1.3. Conflictividad constitucional

Dentro de los recursos de inconstitucionalidad presentados el año 2002 ante el Tribunal Constitucional debe hacerse referencia al recurso nº 5753/2002, promovido por el Grupo Parlamentario Socialista contra la Ley 9/2002, de 10 de julio, de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, sobre declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad.

Por lo que se refiere a las sentencias dictadas por el Alto Tribunal el año 2002, debe hacerse obligada referencia a la STC 11/2002, de 17 de enero, relativa a la constitucionalidad del Real Decreto Ley 8/1994, de 5 de agosto, por el que se suprimieron las Cámaras Oficiales de la Propiedad Urbana como Corporaciones de Derecho Público. Esta sentencia tiene su origen en dos recursos de inconstitucionalidad, uno de los cuales fue promovido por la Junta de Castilla y León.

La pretensión impugnatoria del recurso de inconstitucionalidad presentado por la Junta de Castilla y León se basaba fundamentalmente en los siguientes aspectos:

1.- En la utilización del instrumento normativo excepcional del Decreto Ley con infracción del art. 86.1 CE, toda vez que se aprobó sin concurrir el presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad.

2.- La infracción desde una vertiente material o sustantiva de los arts. 14, 33.3 y 52 CE, por cuanto la normativa impugnada introduce diferencias injustificadas al ordenar la integración del personal al servicio de las Cámaras, produce un despojo patrimonial no indemnizado y deslegaliza una materia reservada a la Ley.

3.- Se produce una invasión de la competencia sobre Corporaciones de Derecho Público representativas de intereses económicos y profesionales atribuida a la Comunidad de Castilla y León por la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del art. 143 CE.

El Tribunal Constitucional para calibrar adecuadamente el fundamento de la impugnación, consideró preciso detenerse en los avatares que experimentó la normativa reguladora de las Cámaras de Propiedad Urbana. Salvo en las Comunidades Autónomas en las que se dictaron regulaciones propias, la situación de las Cámaras de la Propiedad Urbana

se regía por lo dispuesto en el apartado tercero de la Disposición Final Décima de la Ley de Presupuestos para 1990. Y tal Disposición Final fue declarada inconstitucional por la STC 178/1994, de 16 de junio, por contener una determinación normativa que, dada su materia y finalidad, no podía estimarse incluida en el contenido constitucionalmente posible de una Ley de Presupuestos. A la luz de la STC 178/1994, que declaró inconstitucional, como ya se dijo anteriormente, la Disposición Final Décima de la Ley de Presupuestos para 1990, la situación existente era que las Cámaras de la Propiedad Urbana volvían a ser Corporaciones de Derecho Público. Sin embargo, las Cámaras carecían de recursos propios, puesto que la exacción parafiscal denominada “cuota” de las Cámaras fue suprimida previamente por la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1988 y tampoco tenían base asociativa necesaria, al haberse suprimido previamente la incorporación obligatoria por la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1989. Ambas disposiciones mantenían su vigencia puesto que no se vieron afectadas por las disposiciones del Alto Tribunal. Sobre la base de lo anterior, se concluyó que en esta situación legal no resultaba posible el mantenimiento de las Cámaras de la Propiedad Urbana como Corporaciones de Derecho Público, por lo que resultaba preciso poner fin a esa situación de provisionalidad y, así, evitar un deterioro de la situación de estas entidades y crear el instrumento jurídico que concrete las expectativas creadas a su personal y que establezca el destino del mismo y el patrimonio de las Cámaras.

El Tribunal Constitucional, en atención a los argumentos anteriormente aludidos, entendió que tanto del tenor literal de la Exposición de Motivos del Real Decreto Ley 8/1994, como de lo manifestado en el trámite parlamentario de convalidación, se desprende que la situación considerada urgente por el Gobierno tenía su razón de ser en la imperiosa necesidad, por un lado, de poner término a la situación de provisionalidad del personal y el patrimonio de las Cámaras y, por otro, de remediar el posible vacío normativo a que podía haber dado lugar la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de la Disposición Final Décima de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1990, llevada a cabo por la STC 178/1994, de 16 de junio.

Esta situación de reviviscencia de unas Cámaras que volvían a la vida jurídica sin los instrumentos que habían hecho tradicionalmente posible su subsistencia económica, y la consiguiente incertidumbre generada en cuanto a las expectativas de su personal, justificaba adecuadamente la decisión de proveer a su supresión por la vía de urgencia. Y dicha decisión se adoptó, efectivamente, con evidente rapidez, pues la STC 189/1994, se publicó en el BOE el 9 de julio y el Decreto Ley impugnado se aprobó el 5 de agosto siguiente. En definitiva, la conveniencia de proveer con premura una disciplina normativa capaz de reducir al mínimo posible la extensión temporal de ese nuevo período, evitando las dilaciones que en el pasado pudieron haber contribuido a generar la situación que finalmente se quiso solventar con el Decreto Ley,

hacía aconsejable la aprobación de un Decreto Ley para sentar las bases de esa nueva disciplina. Y, desde luego, afirma el Alto Tribunal, “no se puede reprochar al juicio del Ejecutivo ningún error de apreciación o de concepto, pues la situación a la que quería hacerse frente justificaba la adopción inmediata de cuantas medidas se entendieran pertinentes para terminar con aquella prolongada incertidumbre”.

Por lo que se refiere a la pretendida afectación del régimen de las Comunidades Autónomas por parte del Decreto Ley impugnado, el Alto Tribunal consideró que existía reiterada doctrina referida a la posibilidad de que por medio de esa figura puedan establecerse, de manera excepcional, normas básicas sobre una materia compartida. En efecto, en la STC 178/1994 ya se rechazó la concurrencia de vicios de inconstitucionalidad competenciales y se dejó sentado que la supresión de las Cámaras de la Propiedad Urbana como Corporaciones de Derecho Público tenía carácter básico, sin que nada impida que el estado, simultáneamente, adopte medidas sobre el personal y el patrimonio de las mismas. Por consiguiente, y atendiendo al hecho de que concurre el presupuesto habilitante exigido por el art. 86 CE, el Tribunal concluye que el Decreto Ley 8/1994, contiene normativa de carácter básico plenamente conforme con las competencias autonómicas, por un lado, y con los límites temporales y sustantivos que la Constitución impone a los Decretos Leyes, por otro.

Asimismo, el Alto Tribunal entiende que la habilitación concedida al Gobierno en el primer inciso de la Disposición Adicional única de la

norma impugnada no invade ni las competencias de desarrollo legislativo ni las competencias de ejecución de las Comunidades Autónomas. El Tribunal Constitucional subrayó, en este sentido, que la Disposición impugnada no vulnera el orden competencial, ya que no dice que sea el estado quién procederá a ejecutar las medidas en cuestión (elaboración del inventario, formación de masas patrimoniales, etc.) sino que habilita al Gobierno para que regule la forma y requisitos por los que ha de regirse la Administración que sea competente para ello a la hora de ejecutar esas medidas.

En el presente caso, en lo concerniente a la finalidad consistente en el cumplimiento o realización de fines o servicios públicos, si bien se trata de una decisión ciertamente básica, en cuanto pretende asegurar un destino común al patrimonio de las Cámaras, por el carácter genérico que tiene, deja a las Comunidades Autónomas, en opinión del Tribunal, un amplio margen para la concreción del destino público al que deben adscribirse los bienes de las extintas Cámaras de la Propiedad Urbana.

Finalmente, se aducía que el Decreto Ley 8/1994 habría incurrido en infracción del art. 33.3 CE. Tal infracción resultaría del hecho de que con la regulación del destino de los bienes de las Cámaras, incluso de los no sometidos al Derecho público, incorporándolos al patrimonio de la Administración, se estaría ante una expoliación de bienes de titularidad privada contraria al citado precepto constitucional. En torno a esta cuestión, el Tribunal Constitucional advirtió que el planteamiento argumental de los

recurrentes no reparó en el hecho de que las Corporaciones de Derecho público son entidades cuya creación y disolución se producen como consecuencia de la decisión del poder público y que, por tanto, lo determinante es que, con independencia de su origen, el patrimonio generado por las Cámaras, mientras éstas existieron, era el patrimonio de una Corporación de Derecho Público, a la que obviamente, una vez suprimida, no era obligado indemnizar.

Independientemente de la sentencia que se acaba de exponer, desearía hacer referencia por su trascendencia a la STC 37/2002, de 14 de febrero, que resolvió las cuestiones de constitucionalidad acumuladas 71/94 y 243/95. El contenido de mayor relevancia, a efectos de la adopción de medidas normativas en materia de función pública, es el reconocimiento de la validez de los preceptos autonómicos que establecen faltas disciplinarias novedosas, separándose de las enumeradas en la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas Urgentes para la Reforma de la Función Pública. En el caso concreto de la sentencia reseñada las sanciones disciplinarias novedosas serían la posibilidad de adoptar una medida cautelar de traslado y una sanción de pérdida de grado personal. Según interpretó el Alto Tribunal, la tipificación de una nueva conducta como infracción muy grave, que responde a la finalidad de proteger el patrimonio y los bienes de la Comunidad Autónoma frente a daños muy graves causados por negligencia o mala fe en el desempeño de la función pública, complementa el catálogo de las infracciones muy graves que establece el art. 31.1 de la

Ley 30/1984, sin que quepa apreciar incompatibilidad o contradicción alguna entre el precepto legal autonómico y la norma básica estatal, ni con la finalidad que ésta persigue, por lo que en este extremo fue desestimada la cuestión de inconstitucionalidad presentada.

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

- Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León.

- Ley 2/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo de Cuentas de Castilla y León.

- Ley 3/2002, de 9 de abril, de Educación de Personas Adultas de Castilla y León.

- Ley 4/2002, de 11 de abril, de Cooperativas de la Comunidad de Castilla y León.

- Ley 5/2002, de 11 de abril, de Declaración de Parque Natural de Arribes del Duero (Salamanca-Zamora).

- Ley 6/2002, de 11 de abril, de Declaración de la Reserva Natural de Riberas de “Castronuño-Vega del Duero” (Valladolid).

- Ley 7/2002, de 3 de mayo, de creación del Instituto Tecnológico Agrario de Castilla y León.

- Ley 8/2002, de 18 de junio, por la que se reconoce como Universidad Privada a la “Universidad Europea Miguel de Cervantes”, con sede en Valladolid.

- Ley 9/2002, de 19 de julio, para la declaración de proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad.

- Ley 10/2002, de 10 de julio, de modificación de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León.

- Ley 11/2002, de 10 de julio, de Juventud de Castilla y León.

- Ley 12/2002, de 11 de julio, de Patrimonio Cultural de Castilla y León.

- Ley 13/2002, de 15 de julio, de Fundaciones de Castilla y León.

- Ley 14/2002, de 25 de julio, de promoción, atención y protección a la infancia en Castilla y León.

- Ley 15/2002, de 28 de noviembre, de Transporte Urbano y Metropolitano de Castilla y León.

- Ley 16/2002, de 19 de diciembre, de Comercio de Castilla y León.

- Ley 17/2002, de 19 de diciembre, de Fomento y Coordinación General de la Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica (I + D + I) en Castilla y León.

- Ley 18/2002, de 19 de diciembre, de creación del Consejo de Colegios Profesionales de Abogados de Castilla y León.

- Ley 19/2002, de 19 de diciembre, de creación del Consejo de Colegios Profesionales de Procuradores de los Tribunales de Castilla y León.

- Ley 20/2002, de 19 de diciembre, de creación del Consejo de Colegios Profesionales de Aparejadores y Arquitectos Técnicos de Castilla y León.

- Ley 21/2002, de 27 de diciembre, de Medidas Económicas, Fiscales y Administrativas.

- Ley 22/2002, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para el año 2003.

1.3. Seguimiento de normas reglamentarias de la Comunidad Autónoma

1.3.1. Decretos

- Decreto 6/2002, de 10 de enero, por el que se establecen las Demarcaciones Asistenciales en las Zonas Básicas de Salud.

- Decreto 7/2002, de 10 de enero, por el que se establece el Currículo de la Educación Secundaria Obligatoria de la Comunidad de Castilla y León.

- Decreto 8/2002, de 17 de enero, por el que se fijan las cantidades retributivas para el año 2002, del personal al servicio de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

- Decreto 9/2002, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento regulador de la organización del juego de las chapas.

- Decreto 12/2002, de 17 de enero, por el que se modifica parcialmente el Decreto 297/1999, de 18 de noviembre, sobre atribución de competencias de la Junta de Castilla y León al Consejero de Medio Ambiente y de desconcentración en otras en sus órganos directivos centrales y en los Delegados Territoriales de la Junta de Castilla y León.

- Decreto 13/2002, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de funcionamiento del Consejo Regional de Salud de Castilla y León.

- Decreto 14/2002, de 24 de enero, por el que se crea y regula el sistema interno de sugerencias de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

- Decreto 15/2002, de 24 de enero, por el que se modifica el Decreto 232/1999, de 19 de agosto, que establece la estructura orgánica de la Consejería de Medio Ambiente.

- Decreto 16/2002, de 24 de enero, por el que se aprueba el Reglamento regulador del régimen de acceso a las plazas en unidades de estancias diurnas en centros para personas mayores dependientes de la

Administración de la Comunidad de Castilla y León y en las plazas concertadas en otros establecimientos.

- Decreto 18/2002, de 24 de enero, por el que se regulan las Academias en la Comunidad de Castilla y León.

- Decreto 20/2002, de 31 de enero, por el que se regula el procedimiento electoral de las Cámaras Oficiales de Comercio e Industria de Castilla y León.

- Decreto 21/2002, de 7 de febrero por el que se modifica el Decreto 279/1998, de 23 de diciembre, por el que se regula la composición, organización y funcionamiento de la Comisión de Juego y Apuestas de la Comunidad de Castilla y León.

- Decreto 24/2002, de 14 de febrero, por el que se aprueba el Estatuto Básico de Centros de Personas Mayores de Castilla y León.

- Decreto 26/2002, de 21 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Colegios Profesionales de Castilla y León.

- Decreto 27/2002, de 21 de febrero, por el que se aprueba el Plan Estadístico de Castilla y León 2002-2005.

- Decreto 29/2002, de 21 de febrero, por el que se aprueba el plan Regional contra la Violencia hacia la Mujer en Castilla y León.

- Decreto 31/2002, de 21 de febrero, por el que se atribuye la potestad sancionadora en las materias que son competencia de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo.

Corrección de errores del Decreto 31/2002, de 21 de febrero, por el que se atribuye la potestad sancionadora en las materias que son competencia de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo.

- Decreto 32/2002, de 28 de febrero, por el que se modifica el Decreto 226/1999, de 19 de agosto, por el que establece la Estructura Orgánica de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial.

- Decreto 33/2002, de 28 de febrero, por el que se regula el Sistema de Alerta Sanitaria en materia de Sanidad Animal.

- Decreto 34/2002, de 28 de febrero, por el que se regula la creación de los Centros de Educación Obligatoria.

- Decreto 35/2002, de 28 de febrero, por el que se regula la organización y funcionamiento de los Centros de Formación del Profesorado e Innovación Educativa para docentes de enseñanza no universitaria de Castilla y León.

- Decreto 36/2002, de 7 de marzo, por el que se regulan las unidades estadísticas de la Administración General e Institucional de la Comunidad de Castilla y León.

- Decreto 37/2002, de 7 de marzo, de la Junta de Castilla y León, por el que se regula la Presidencia y funcionamiento de la Comisión de Secretarios Generales.

- Decreto 39/2002, de 7 de marzo, por el que se regula la Inspección de Consumo.

- Decreto 40/2002, de 14 de marzo, de medidas transitorias relativas a las autorizaciones administrativas en materia de Máquinas de Juego.

- Decreto 41/2002, de 14 de marzo, por el que se regula el Procedimiento Electoral de las Cámaras Agrarias de Castilla y León.

- Decreto 44/2002, de 14 de marzo, por el que se atribuyen y desconcentran competencias en los órganos directivos centrales de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo y en los Delegados Territoriales de la Junta de Castilla y León.

- Decreto 45/2002, de 21 de marzo, por el que se regulan determinados aspectos de la gestión y recaudación de las tasas y otros derechos no tributarios.

- Decreto 46/2002, de 21 de marzo, por el que se convocan elecciones a Cámaras Agrarias Provinciales de Castilla y León y se regulan los gastos electorales.

- Decreto 47/2002, de 27 de marzo, por el que se crea la Escuela de Administración Pública de la Comunidad de Castilla y León.

- Decreto 48/2002, de 27 de marzo, de la Junta de Castilla y León, por el que se crea la Comisión de Coordinación y Desarrollo del Pacto Local de Castilla y León y se regula su organización y funcionamiento.

- Decreto 49/2002, de 27 de marzo, por el que se modifica la Relación de Puestos de Trabajo del personal funcionario de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social.

- Decreto 50/2002, de 27 de marzo, por el que se aprueba la Relación de Puestos de Trabajo del personal funcionario de la Gerencia Regional de Salud.

- Decreto 51/2002, de 27 de marzo, por el que se aprueba la relación de puestos de trabajo del personal laboral de la Gerencia Regional de Salud.

- Decreto 53/2002, de 4 de abril, regulador del Fondo de Cooperación Local de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

- Decreto 55/2002, de 11 de abril, por el que se aprueba el Plan Forestal de Castilla y León.

- Decreto 56/2002, de 18 de abril, por el que se crea la Escuela Regional de Policía Local de Castilla y León.

- Decreto 73/2002, de 30 de mayo, por el que se establecen normas para la gestión presupuestaria de los créditos gestionados por el Organismo Pagador designado por el Decreto 224/1996, de 26 de septiembre.

- Decreto 74/2002, de 30 de mayo, por el que se aprueba la Estrategia Regional de Residuos de la Comunidad de Castilla y León 2001-2010.

- Decreto 75/2002, de 30 de mayo, por el que se regula la información turística en la Comunidad Autónoma de Castilla y León y la Red de Oficinas de Turismo.

- Decreto 79/2002, de 20 de junio, por el que se establecen la composición y el régimen de funcionamiento de las Juntas Consultivas de las Reservas Regionales de Caza de Castilla y León.

- Decreto 80/2002, de 20 de junio, por el que se establece la composición y régimen de funcionamiento de los Consejos de Caza de Castilla y León.

- Decreto 81/2002, de 20 de junio, por el que se modifica el Decreto 37/1997, de 20 de febrero, por el que se dictan normas sobre financiación de actuaciones en cumplimiento de objetivos en materia de residencias del Plan Regional Sectorial de Personas Mayores y se amplía el período de desarrollo del programa de actuación objeto del mismo.

- Decreto 84/2002, de 27 de junio, por el que se crea la Comisión de Formación Continuada de las Profesiones Sanitarias de la Comunidad de Castilla y León.

- Decreto 85/2002, de 27 de junio, sobre el régimen del personal docente e investigador contratado en las Universidades Públicas de Castilla y León.

- Decreto 86/2002, de 4 de julio, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de los Centros de Educación Obligatoria.

- Decreto 104/2002, de 22 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Junta Arbitral de Consumo de la Comunidad de Castilla y León y se regula su funcionamiento.

- Decreto 105/2002, de 1 de agosto, por el que se crea la Comisión para el Camino de Santiago de Castilla y León.

- Decreto 106/2002, de 30 de agosto, de atribución de funciones en materia de propiedad industrial a la Consejería de Industria, Comercio y Turismo.

- Decreto 107/2002, de 12 de septiembre, de modificación del Decreto 266/1995, de 28 de diciembre, por el que se regulan los anticipos de caja fija.

- Decreto 108/2002, de 12 de septiembre, por el que se establece el régimen jurídico de los Comités de Ética Asistencial y se crea la Comisión de Bioética de Castilla y León.

- Decreto 110/2002, de 19 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Escuelas Taurinas de la Comunidad de Castilla y León.

- Decreto 114/2002, de 17 de octubre, por el que se determina la aplicación del régimen de intervención previa de requisitos esenciales a los gastos públicos derivados de la ejecución de determinadas líneas de ayuda.

- Decreto 115/2002, de 24 de octubre, por el que se regula el régimen de autorización y funcionamiento de las Plazas de Toros Portátiles en la Comunidad de Castilla y León.

- Decreto 117/2002, de 24 de octubre, por el que se crea el Registro de Uniones de Hecho en Castilla y León y se regula su funcionamiento.

- Decreto 118/2002, de 31 de octubre, por el que se regulan las transmisiones por telefax para la presentación de documentos en los registros administrativos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, y se declaran los números telefónicos oficiales.

- Decreto 119/2002, de 31 de octubre, por el que se modifica el Decreto 29/1992, de 27 de febrero, por el que se regulan las bases que han de regir en los concursos para la provisión de puestos de trabajo de carácter sanitario.

- Decreto 120/2002, de 7 de noviembre, por el que se regula el Régimen Jurídico de la Autonomía de Gestión Económica de los Centros Docentes Públicos no Universitarios.

- Decreto 121/2002, de 7 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento del Instituto Tecnológico Agrario de Castilla y León.

- Decreto 126/2002, de 12 de diciembre, por el que se regula la numeración de las disposiciones generales y resoluciones que deban publicarse en el “Boletín Oficial de Castilla y León”.

- Decreto 127/2002, de 12 de diciembre, por el que se amplía el plazo previsto en el Decreto 40/2002, de 14 de marzo, de medidas transitorias relativas a las autorizaciones administrativas en materia de Máquinas de Juego.

- Decreto 131/2002, de 19 de diciembre, por el que se regula la estructura, organización y funcionamiento del Consejo de Educación de Personas Adultas de Castilla y León.

- Decreto 132/2002, de 19 de diciembre, por el que se aprueban los complementos retributivos autonómicos para el personal docente e investigador funcionario de las Universidades Públicas de la Comunidad de Castilla y León.

- 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.

- Decreto 136/2002, de 26 de diciembre, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regula la Escala de Agentes Medioambientales del Cuerpo de Ayudantes Facultativos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León y la estructura básica de la organización de sus puestos de trabajo.

1.3.2. Ordenes

- Orden de 10 de enero de 2002, de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, por la que se desarrolla la estructura de los Órganos Directivos Centrales de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo.

- Orden de 17 de mayo de 2002, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, de desarrollo del Decreto 193/2001, de 19 de julio, por el que se regula el Servicio Telefónico 012 de Información

Administrativa y Atención al Ciudadano de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, y se organiza dicho servicio.

- Orden de 31 de mayo de 2002, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, por la que se hace pública la relación de las unidades en las que se realiza la función de registro, su ubicación y los días y horario de funcionamiento.

- Orden de 27 de junio de 2002, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, por la que se desarrolla la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial.

- Orden de 5 de septiembre de 2002, de la Consejería de Educación y Cultura, por la que se regula la organización y funcionamiento de los Centros de Educación Obligatoria dependientes de la Comunidad de Castilla y León.

- Orden de 27 de noviembre de 2002, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, por la que se regula el funcionamiento del Registro de Uniones de Hecho.

- Orden de 15 de noviembre de 2002, de la Consejería de Educación y Cultura, por la que se establece la analogía retributiva del profesorado de la enseñanza concertada con el profesorado de la enseñanza pública.

- Orden de 5 de diciembre de 2002, de la Consejería de Agricultura y Ganadería, por la que se modifica la de 26 de febrero de 1996, por la que

se regula el nombramiento de personal interino para los puestos de trabajo de carácter sanitario de la Consejería de Agricultura y Ganadería.

2. ACTUACIONES DE INTERÉS GENERAL RELATIVAS A QUEJES TRAMITADAS POR EL DEPARTAMENTO

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

Estas actuaciones se podrían clasificar en cuatro apartados:

- 1.- Actuaciones relacionadas con la protección de los Derechos Fundamentales y Libertades Públicas.
- 2.- Actuaciones de protección y defensa del Estatuto de Autonomía.
- 3.- Propuestas de reforma del ordenamiento jurídico de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.
- 4.- Actuaciones derivadas de irregularidades en la actuación administrativa.

2.1. Protección de derechos constitucionales

2.1.1. Derecho de asociación

En el expediente de queja **Q/1833/01** se estudió si la denegación de una subvención por el Ayuntamiento de Burgos a una asociación deportiva que carecía de inscripción formal en el registro establecido al efecto podía suponer un atentado del derecho de asociación constitucionalmente reconocido.

La queja manifestaba el desacuerdo de los autores de la misma con la decisión del Ayuntamiento de Burgos por el que se excluía al club deportivo al que representaban de la convocatoria de subvenciones en materia deportiva durante la temporada 2000-2001.

Las consideraciones que se realizaron fueron las siguientes:

Primera. El motivo de la queja era la denegación de la subvención solicitada por la asociación deportiva reclamante. Tal denegación se justificaba, según informó el Ayuntamiento de Burgos, por incumplirse el requisito establecido en el art. 3 de las bases de convocatoria, precepto que exigía para poder acceder a la condición de beneficiario de las ayudas convocadas que los clubes y las asociaciones deportivas estuvieran debidamente inscritas en la Sección correspondiente del Registro de Entidades Deportivas, Censos de Actividades y Equipamientos Deportivos de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, y que la fecha de inscripción fuese anterior a la fecha de entrada en vigor de la convocatoria.

La problemática que se examinó por esta Procuraduría, en lo concerniente a la denegación de la subvención a la entidad firmante de la queja, se valoró desde dos puntos de vista: Uno primero, relativo a los trámites seguidos en el procedimiento administrativo y, en concreto, respecto a la resolución por la que se denegó la subvención solicitada y a la tramitación del recurso interpuesto contra la denegación; el segundo, referente a la presunta vulneración del derecho constitucional de asociación.

En cuanto al primer apartado, se valoró la comunicación remitida al club deportivo reclamante por el Ayuntamiento de Burgos a la luz de las disposiciones de la LRJPAC.

La primera cuestión que llamó la atención fue que, habiéndose adoptado la Resolución por el precitado Ayuntamiento el día 12 de enero de 2001, se dio traslado de la misma a la entidad reclamante el día 26 de abril de 2001 y se registró de salida algunos días después, exactamente el día 30 de abril de 2001. En este caso, se incumplía claramente lo dispuesto en el art. 58.2 LRJPAC, el cual impone a la Administración el deber de cursar las notificaciones en el plazo de diez días a partir de la fecha en que se haya dictado el acto o resolución. En cuanto a esta irregularidad, se advirtió que este incumplimiento constituía una actuación administrativa meramente irregular, en tanto que el art. 63.3 del citado texto legal declara que "la realización de actuaciones administrativas fuera del tiempo establecido para ellas sólo implicará la anulabilidad del acto cuando así lo

imponga la naturaleza del término o plazo", algo que no ocurría en este expediente.

La otra cuestión a subrayar en la citada comunicación fue la carencia de alguno de los elementos esenciales de la notificación previstos en el art. 58.2 LRJPAC, esto es, la indicación de si el acto es o no definitivo en la vía administrativa, la expresión de los recursos que procedan, el órgano ante el que hubieran de presentarse y el plazo para interponerlos. En torno a esta cuestión, se resaltó que la irregular notificación del Ayuntamiento de Burgos quedó subsanada por la interposición del oportuno recurso administrativo, por el Director General del Club Deportivo, contra la resolución por la que se excluía al club de las ayudas. Esta apreciación se justificaba por el dictado del art. 58.3 LRJPAC, que establece que "las notificaciones que conteniendo el texto íntegro del acto omitiesen alguno de los requisitos previstos en el apartado anterior surtirán efecto a partir de la fecha en que el interesado realice actuaciones que supongan el conocimiento del contenido y alcance de la resolución o acto objeto de notificación o resolución, o interponga cualquier recurso que proceda".

El último acto administrativo estudiado por esta Procuraduría fue la resolución del recurso de alzada acordada por el Ayuntamiento de Burgos. En este caso, examinado el contenido de tal resolución, se entendió que la misma se adaptaba plenamente a las prescripciones del art. 113 LRJPAC. En este caso, la notificación sí contenía los requisitos que anteriormente

señalamos y que deben acompañarla preceptivamente, en virtud de lo dispuesto en el art. 58.2 LRJPAC.

Para finalizar la primera consideración relativa al incumplimiento por el Ayuntamiento de Burgos de las normas reguladoras del procedimiento administrativo, se indicó que, en opinión de esta Institución, los argumentos expuestos en la resolución del recurso se adaptaban a la legalidad, pues si bien existían unos defectos en el procedimiento - fundamentalmente en el contenido de la resolución denegatoria-, ello no implicaba la invalidez del acto administrativo de denegación de la ayuda solicitada, en tanto que la entidad interesada interpuso el oportuno recurso administrativo.

Tampoco se admitió, por carencia de fundamento, la petición del firmante de la queja de considerar la denegación de la subvención como un acto que presuntamente vulneró los derechos constitucionales del Club Deportivo, pues la actuación impugnada no implicaba, ni de modo directo ni indirecto, una restricción del ejercicio del derecho de asociación, sino simple y llanamente la denegación de una ayuda pública en el ejercicio de la actividad administrativa de fomento.

Segunda. El problema de fondo de la queja presentada se refería a los requisitos que exigía la convocatoria de subvenciones en su art. 3. En el supuesto denunciado, el motivo de la queja se sustentaba en la posible contradicción entre el apartado b) de dicho precepto de la convocatoria, que definía a los beneficiarios como "los clubes y las asociaciones deportivas

inscritas en la Sección correspondiente del Registro de Entidades Deportivas, Censos de Actividades y Equipamientos Deportivos de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, cuya fecha de inscripción sea anterior a la fecha de entrada en vigor de la presente convocatoria y que participen en competiciones oficiales" y el art. 22.3 CE, precepto éste que expone que "las asociaciones constituidas al amparo de este artículo deberán inscribirse en un registro a los solos efectos de publicidad".

La primera referencia jurídica se buscó en la normativa sectorial de deportes. Para ello, se tuvo en cuenta que la normativa de referencia debería ser la propia de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, en su condición de Ente que dispone de competencia exclusiva en la materia deportiva. En este sentido, el art. 32.1.18 EACL, atribuye a nuestra Comunidad la competencia exclusiva en materia de promoción de la educación física, del deporte y de la adecuada utilización del ocio. La atribución en favor de la Comunidad de Castilla y León de esta competencia exclusiva sobre la materia deportiva implica que le corresponderán las potestades legislativa y reglamentaria, por lo que el marco legal se halla en la Ley 9/1990, de 22 de junio, de Educación Física y Deportes de Castilla y León.

El art. 30 del citado texto legal define a los clubes deportivos como "asociaciones privadas sin ánimo de lucro integradas por personas físicas, que tengan por objeto la promoción de una o varias modalidades deportivas o la práctica de las mismas por sus asociados o la participación en

actividades o competiciones oficiales". Lo relevante de esta definición es la aclaración que se realiza en el siguiente artículo de la Ley: "La ratificación de sus Estatutos por el órgano competente de la Administración Autonómica y su inscripción en el Registro de Asociaciones Deportivas determinarán su reconocimiento legal a efectos de esta Ley".

El apartado segundo del art. 31 de la Ley incide en esta idea, al exigir el requisito de la previa inscripción para que los clubes deportivos puedan afiliarse a las Federaciones Deportivas de la Comunidad de Castilla y León. La relevancia del requisito de inscripción es patente, pues ésta se concibe como condición inexcusable para la integración de los Clubes Deportivos en las Federaciones respectivas y su consiguiente participación en competiciones oficiales. En similares términos, el art. 31.3 de la Ley impone a las Federaciones Deportivas el deber de exigir la inscripción a los clubes deportivos que deseen afiliarse a las mismas.

Por otro lado, se señaló que la Jurisprudencia Constitucional había resuelto el conflicto originado por la inclusión en la Ley 13/1980, de Cultura Física y del Deporte, de una serie de exigencias para la válida constitución de las asociaciones en el ámbito deportivo. En concreto, la mencionada Ley imponía, al igual que la normativa vigente en la actualidad en Castilla y León, la inscripción en el Registro de Asociaciones Deportivas para que los Clubes pudieran considerarse legalmente constituidos a efectos de participar en las competiciones oficiales. Esta previsión normativa albergaba una aparente contradicción con el art. 22

CE, el cual, como ya se indicó, impone el deber de inscripción a los solos efectos de publicidad.

El Alto Tribunal ha resuelto por STC 67/1985 el conflicto, excluyendo del ámbito del precepto constitucional a las asociaciones deportivas. La consecuencia es que la norma específica que desarrolla las asociaciones (en este caso, la Ley de Educación Física y Deportes de Castilla y León) puede imponer un régimen constitutivo diverso del previsto en el art. 22 de la Constitución, anudando a la inscripción efectos distintos de los previstos en el apartado tercero. La STS de 20 de diciembre de 1990 ha precisado que, en virtud de ello, las asociaciones deportivas tienen diversas peculiaridades en su régimen jurídico que se concretan en la no aplicación automática de la constitución por el acuerdo de voluntades sin necesidad de inscripción en el Registro. Otra STS de 22 de abril de 1988 ha reconocido al legislador la posibilidad de regular su proceso de creación, exigiendo los requisitos que estime pertinentes.

De la Jurisprudencia Constitucional se pudo inferir que la obligatoriedad de la inscripción no era contradictoria con el art. 22.3 CE, pues no suponía la exclusión de los clubes deportivos del ejercicio del derecho de asociación. Esto es, las asociaciones deportivas no han de ser inscritas en un registro especial para considerarse constituidas, sino para poder desarrollar sus actividades, entre las que se podría destacar la participación en competiciones oficiales. Diversas Sentencias del Tribunal Supremo (20 de diciembre de 1990, 26 de febrero de 1989 y 22 de abril de

1988) han insistido en este razonamiento, matizando que en caso de no inscripción, las asociaciones seguirán siendo tales, pero no podrán participar en competencias oficiales. De este modo, las peculiaridades en el régimen de creación no vulneran la consideración constitucional de la inscripción "a los solos efectos de publicidad".

El Tribunal Constitucional ha significado, por otra parte, que la exigencia de inscripción afecta al ejercicio del derecho, a su faceta prestacional (STC 291/1993), pero no a su contenido esencial, asumido el carácter declarativo de la inscripción. En conclusión, el legislador puede modificar el régimen jurídico de determinadas asociaciones privadas que realizan actividades en ámbitos regulados por la Administración, como las competencias deportivas oficiales. Como ha señalado la STC 67/1985 "corresponde al Estado organizar tal ejercicio de la forma más conveniente para la consecución del interés general", lo que supone un claro ejemplo de la intervención estatal en la vida social, característica de todo Estado Social y Democrático de Derecho.

Por ello, se sostuvo la constitucionalidad de la obligatoria inscripción de las asociaciones para que pudieran desarrollar funciones públicas, como la participación en competencias deportivas oficiales, y para que se beneficiaran de la actividad administrativa de fomento, a través del acceso a las distintas líneas de ayuda convocadas por las Administraciones. Es decir, la asociación existe y puede actuar como tal desde que ha sido creada por la conjunción de distintas voluntades con

vocación de permanencia y unos determinados fines, pero carece de personalidad jurídica hasta su inscripción en el correspondiente registro, momento en el cual, la asociación se convierte en un sujeto de derechos y obligaciones, distinto de sus componentes.

En el supuesto objeto de la queja y a la vista de la Jurisprudencia que se ha expuesto, se consideró que estaba justificada jurídicamente la inclusión del requisito de inscripción previa a la concesión de la ayuda, en su condición de elemento probatorio que garantiza la seguridad jurídica y las relaciones entre la Administración otorgante de las ayudas y las asociaciones beneficiarias de las mismas.

También se reseñó que la decisión del Ayuntamiento de Burgos de incluir el requisito de la inscripción previa a la concesión de las subvenciones en materia deportiva no supuso un tratamiento diferenciado al de otras Administraciones públicas. Valga como ejemplo el Decreto 208/1990, de 8 de noviembre, por el que se crea el Registro de Entidades Deportivas, Censos de Actividades y Equipamientos Deportivos de la Comunidad de Castilla y León, que en su art. 5, dispone que "la inscripción en el Registro será gratuita, y para las Entidades Deportivas, requisito indispensable para poder optar a cualquier tipo de beneficio que pueda conceder la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León".

Tercera. De todo lo expuesto, se concluyó que efectivamente habían existido varios defectos en la tramitación del procedimiento administrativo,

los cuales fueron reconocidos por el Ayuntamiento de Burgos en la resolución del recurso interpuesto contra la denegación de la ayuda. No obstante, esas irregularidades no generaron indefensión a la entidad reclamante, al haberse interpuesto el oportuno recurso administrativo.

En lo referente al problema de fondo, y a la vista de la Jurisprudencia existente -tanto del Tribunal Supremo como del Tribunal Constitucional- en relación con el derecho de asociación en materia deportiva, esta Procuraduría entendió que la obligación de inscripción en un registro para poder obtener la condición de beneficiario de las ayudas no era contradictoria con el art. 22.3 CE, por lo que la denegación de la subvención ni vulneró el derecho constitucional de asociación ni fue contraria al ordenamiento jurídico vigente en la fecha de convocatoria de las subvenciones.

2.1.2. Temporeros

El expediente de queja **Q/1375/01** fue presentado por un colectivo cuya petición se concretaba 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. Según afirman los firmantes de 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 con signo de aumentar cada año en el número de personas, lo cual agrava la problemática". Según datos aportados por el colectivo reclamante, tras el estudio realizado en los últimos años, 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.

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 colectivo interesado remitió información adicional en la que se precisaba la problemática de los temporeros en relación con distintas facetas del actuar administrativo:

* En materia de vivienda, después de describir los cinco tipos distintos de alojamientos en que residieron los temporeros en el año 2000, se llega a la conclusión de que "sobre un total de diecinueve asentamientos, solamente uno de ellos dispone de instalaciones de luz eléctrica, agua y servicios higiénico-sanitarios".

* En lo relativo a la integración social de los temporeros, el grupo de trabajo se ha encontrado con tres notas caracterizadoras: aislamiento en ghettos, carencia en las relaciones interculturales y rechazo social.

* Por lo que se refiere a la faceta laboral, el colectivo detectó ciertas irregularidades y considera que este aspecto es deficiente, si bien reconoce que se ha mejorado en la campaña del año 2001.

* En lo concerniente a la materia educativa, los servicios sociales han podido comprobar la concurrencia de analfabetismo, absentismo escolar y falta de escolarización entre los hijos de los temporeros.

Examinado el contenido de la queja, esta Procuraduría se dirigió a la Gerencia de Servicios Sociales para obtener información al respecto. Esta información 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 una serie de actuaciones, con el objeto de comprobar el grado de cumplimiento de la normativa laboral. Posteriormente, la misma Gerencia de Servicios Sociales envió información complementaria en la que matizaba que existía un informe emitido por la Inspección Provincial de Trabajo y de Seguridad Social de Burgos, que confirmaba la inexistencia de irregularidad alguna en la situación laboral de siete temporeros que prestaban servicios para una empresa inspeccionada y que tanto los trabajadores como el administrador de la empresa 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: 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".

En cuanto al objeto principal de la queja, 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"*.

En otro orden de cosas, y a la vista de la queja planteada, esta Institución visitó la localidad de Belorado con el fin de comprobar personalmente las condiciones de habitabilidad de las viviendas de los temporeros. La primera nota a destacar de la visita que se realizó por esta Procuraduría es que la gran mayoría de los temporeros eran de etnia gitana, si bien parece ser que habían empezado a llegar algunos inmigrantes marroquíes, además de gitanos rumanos que no llegaron a instalarse ante la actitud hostil, al parecer, de otros temporeros. En dicha visita, con la

premisa de que en aquellas fechas la campaña de la patata estaba cercana a su finalización, se vieron cuatro asentamientos:

1. Un terreno cedido por un agricultor, que se encontraba en un estado aceptable.

2. Un terreno público, ocupado por una familia de diez miembros, con malas condiciones y carente de abastecimiento de agua. Este terreno estaba ocupado por una familia gitana, presuntamente enfrentada con otra familia de la misma etnia.

3. Un terreno particular cedido en arrendamiento por importe de 50.000 pesetas mensuales. En este caso, el terreno carecía de servicio de agua potable.

4. Una nave en mal estado cedida por un particular, y que carecía, al igual que los casos anteriormente indicados, de agua. Esta nave estaba habitada por una familia gitana y debía acudir para obtener agua a una fuente que se encontraba aproximadamente a unos 500 metros de la precitada nave.

De lo que se observó, esta Procuraduría llegó 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, en definitiva, con unas viviendas, concebidas como chabolas temporales, construidas con materiales muy precarios y que no reunían, a nuestro entender, las mínimas condiciones de seguridad y salubridad deseables.

En la visita que se realizó a Belorado, se observaron ciertas deficiencias en la contratación laboral de los temporeros. La impresión que se obtuvo fue que las contrataciones no fueron del todo regulares, realizándose en algunos casos por vía telefónica y no constando el alta en la Seguridad Social de todos los trabajadores contratados.

Las apreciaciones que se han realizado sobre las facetas social y de vivienda del temporerismo agrario vienen igualmente corroboradas por un estudio realizado 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"*.

Una vez expuestas las consideraciones que mereció a esta Procuraduría la problemática de los temporeros en la localidad de Belorado, la cual podría ser extensible al resto de localidades donde existe

esta práctica, se abordaron una serie de cuestiones colaterales que también incidieron 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 haya de 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 estimó que sería adecuada la creación 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 fueran necesarias para el logro de la adecuada atención e integración de los trabajadores temporales.

En segundo lugar, nos referimos a la aprobación del contingente de extranjeros que podrán obtener permiso para trabajar en España. Esta

Institución conoce que la aprobación del citado contingente es una competencia que corresponde al Consejo de Ministros, pero no debe olvidarse el relevante papel de las Comisiones Provinciales del Inem en las propuestas que se elevan a la Administración del Estado para su aprobación. Pues bien, según los datos obrantes en poder de esta Procuraduría, el cupo de extranjeros en el año 2002 para la Comunidad Autónoma de Castilla y León era de 2.396 personas, de las que 2.015 tenían carácter estable. En cuanto a empleos temporales, solo dos provincias pudieron disponer de trabajadores extranjeros, Burgos con 301 y Segovia con 80.

Por lo tanto, la característica principal del cupo de extranjeros concedido a la Comunidad de Castilla y León, era la desestimación general de la concesión de permisos temporales. Esta decisión afectaba particularmente a algunas provincias, entre ellas Zamora, donde buena parte de los empleados que se consideran necesarios para el sector agrícola-ganadero son temporeros. Esta apreciación que es aplicable en el resto de provincias de la Comunidad, a excepción de Segovia y Burgos, las cuales disponen de un número determinado de contratos temporales, implica que debería darse una mayor participación a las organizaciones profesionales agrarias, en su calidad de profundos conocedores de la demanda de trabajo del sector, para que intervengan activamente en la elaboración y estudio de las propuestas que serán definitivamente aprobadas por las Comisiones Provinciales que se formarán en el Inem. Se trataría, pues, de conseguir la

idoneidad del contingente de extranjeros, el cual debería tener en consideración, no solamente empleos de carácter estable, sino empleos de carácter temporal, que, en el sector primario, vienen exigidos por las campañas de recogida de los correspondientes productos.

La situación de los temporeros que se pudo comprobar en Belorado manifestaba una serie de carencias, las cuales deberían ser corregidas. Si bien reviste importancia el Programa de Intervención Social con la población temporera de la zona de Belorado financiado por la Gerencia de Servicios Sociales, parecía claro que debían mejorarse en gran medida las condiciones de asentamiento y vivienda del personal temporero y de sus familias para lograr su plena integración social.

Así, dado que estamos ante una situación que se repite e incrementa con el paso de los años, parecía necesario profundizar en la coordinación del trabajo entre las Administraciones públicas y los agentes sociales para lograr una mejora de los servicios y una mayor implicación de las autoridades de las localidades afectadas, y, sobre todo, para evitar, en la medida de lo posible, la fragilidad de la situación actual que podría dar lugar a problemas aún mayores. Se mencionó como ejemplo el suceso al parecer acaecido en la localidad de Quintamanvirgo (Burgos), en la cual un grupo de inmigrantes quedaron en la calle, siendo esta lamentable situación solucionada por la buena voluntad de los vecinos que les alojaron.

En opinión de esta Procuraduría, hay dos cuestiones fundamentales 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 o acuerdo que especifique las obligaciones de las partes contratantes y, entre ellas, la que se refiere al alojamiento.

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

Antes de analizar las propuestas destinadas a cubrir el vacío legal que se produce en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, se hizo una breve mención de algunas iniciativas adoptadas en otras Comunidades autónomas y que podrían ser valoradas como vías de solución a los problemas suscitados. En concreto se trataba de los modelos de Andalucía, la Rioja, Navarra, Aragón y Extremadura. No se trataba de ofrecer modelos de solución directamente aplicables a la situación de la Comunidad de Castilla y León, sino de plantear alternativas que sirvieron en otros contextos, respecto de las cuales se podría obtener alguna conclusión favorable.

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, convenía precisar, dentro de la estructura

administrativa de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, cuál era el órgano encargado de regular las materias relacionadas con el sector agrario y con las condiciones de los lugares destinados a un uso residencial. Esta cuestión no se abordó desde el punto de vista laboral, ya que la fijación de las condiciones de trabajo corresponde al legislador estatal, el cual tiene la competencia exclusiva en la materia en virtud de lo establecido en el artículo 149.1.7 CE, o, en su caso, reside en el ámbito de la negociación colectiva (convenios agrarios) por lo que nuestro estudio se centró fundamentalmente en la cuestión de los alojamientos.

Según establece el art. 32.1 EACL, 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, se entendió por esta Procuraduría del Común 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 el sector (diputaciones provinciales y ayuntamientos) para preservar el derecho de los temporeros del sector agrícola a un alojamiento digno.

Se precisó igualmente que, siendo consciente de que algunas de las propuestas que se planteaban en esta Resolución excedían del ámbito de atribuciones de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, se consideró oportuno dirigirnos 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).

Se advirtió que, con carácter previo a la adopción de medidas tendentes a lograr la mejora de las condiciones de alojamiento de los trabajadores temporeros, sería conveniente 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 estos datos, se podrían acometer las actividades que dieran 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. La estacionalidad, sin duda, dificulta el desarrollo de las relaciones de los

temporeros tanto con la población autóctona como con el empresariado, con el que se interrumpe una y otra vez la relación laboral, lo que provoca al mismo tiempo un aspecto negativo en relación con la integración social.

Así pues, se consideró que, como punto de partida, se debería realizar un estudio exhaustivo y fiable por la Gerencia de Servicios Sociales 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, la Consejería de Agricultura y Ganadería, la Viceconsejería de Trabajo y 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 se resaltó la necesidad de profundizar en los instrumentos de colaboración entre las administraciones públicas que prevé el ordenamiento jurídico. Por consiguiente, la coordinación de intereses y actuaciones es una función de la mayor importancia bajo la dirección de la Gerencia de Servicios Sociales

de Castilla y León. Para conseguir esta deseable coordinación, se pensó que podría ser interesante, a la vista de los datos y estudios que obren en poder de la Administración, la constitución de dos comisiones encargadas de la misma: una comisión regional encargada de las cuestiones generales del temporero agrario, y otra comisión singular o específica de cada campaña con participación de miembros de los ayuntamientos y diputaciones provinciales afectadas. Su papel debería ser relevante y se estimó que para conseguir la mayor eficiencia posible en su función de estudio debería permanecer en activo todo el año, para preparar la campaña en cuestión, y posteriormente para evaluar el desarrollo de la campaña y valorar los problemas que, en su caso, hubiesen surgido. De este modo, dichas 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, se expusieron a continuación las propuestas que, a juicio de esta Procuraduría, podrían suponer una considerable mejora en las condiciones de vida de los temporeros.

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.

La primera cuestión que se subrayó fue 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.

Las situaciones-tipo respecto a las condiciones de alojamiento de los temporeros se pueden sintetizar a la vista de los datos que examinó esta Institución 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 donde y como pueden, por no disponer de otra opción alternativa.

En cuanto a la utilización de albergues, se expuso que la experiencia de otras comunidades autónomas había ofrecido ventajas y desventajas. Las ventajas se concretaban 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 eran, en principio, la atención provisional en caso de insuficiencia de plazas y el hecho de 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 sociales correspondientes, en aquellos casos de trabajadores extranjeros que llegan en escaso número a una campaña de recolección. Como ejemplo, podría indicarse el caso de la localidad de Toro (Zamora), localidad en la cual los cultivadores contrataron el año 2001 la cifra de 25 temporeros para la recolección de la uva, principalmente colombianos. Pues bien, en la Comunidad Autónoma de la Rioja (en la localidad de Alfaro) existe una situación muy similar a la de Toro. En esa localidad riojana, con un contingente igual de trabajadores (25 temporeros, curiosamente localizados a través del sindicato COAG en su sección de Zamora), se gestionó un albergue de temporeros, que permaneció operativo durante la estancia de los trabajadores gracias a un convenio firmado en junio con el Ayuntamiento, a raíz del cual el Consistorio aportaba el edificio mientras el sindicato dirigía y gestionaba el albergue.

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 entre 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 en las que se visitaron, éstas carecían de las condiciones indispensables de higiene, salubridad y habitabilidad, por lo que no parecían ser la opción deseable

para solucionar los problemas de alojamiento, dadas las condiciones de precariedad de unas viviendas, que como anteriormente se expuso, eran mayoritariamente chabolas construidas con materiales de desecho. No obstante, se puso de manifiesto que en determinados casos, a pesar de la 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 era muy casuística y dependía de una variedad de situaciones, como los términos en que se efectuaron las contrataciones laborales, los términos económicos en que se ofrecen los alojamientos o la capacidad económica del empresario. Por lo que se refiere a esta última matización, se indicó que la capacidad económica de una gran empresa vitivinícola no tiene nada que ver con los recursos disponibles por un sencillo agricultor que dedica unas hectáreas a la recogida de la patata. Por lo expuesto, y teniendo en cuenta que los alojamientos más dignos los otorgarán las empresas o empresarios con mayor poder económico y los más sensibilizados con el problema, parecía recomendable reconducir el esfuerzo a la convocatoria de ayudas económicas para que los empresarios de menor poder económico pudieran acometer labores de creación o mejora de instalaciones destinadas al alojamiento del personal temporero.

La última situación que sería 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.

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, se consideró que 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 las 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. Es indudable que la facilitación de 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

último, una tendencia al asentamiento de estos trabajadores en las respectivas zonas.

* 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 restantes Administraciones públicas implicadas, que contemple medidas del siguiente calado:

1. Delimitación de las obligaciones empresariales en relación con los alojamientos para trabajadores cuyos desplazamientos de sus lugares habituales de residencia les obliguen a pernoctar fuera de sus domicilios. Esta delimitación debería precisar los requisitos mínimos de habitabilidad que deben reunir los alojamientos.

2. La convocatoria de un programa de ayudas para los empresarios agrícolas y ganaderos en el sentido anteriormente expuesto.

3. Promoción de la construcción de viviendas o de unidades de alojamiento de titularidad pública para trabajadores temporeros, en el ámbito territorial que se considere conveniente, a la vista de los estudios realizados para el conocimiento de la problemática del temporerismo agrario en la Comunidad de Castilla y León.

4. La creación de un programa específico de Inspección, dentro de la Gerencia de Servicios Sociales, para verificar el destino y cumplimiento de cuantos requisitos mínimos deban cumplir los alojamientos, viviendas y unidades habitacionales beneficiadas de ayudas públicas. Para el desarrollo

de esta Inspección, se podrían formalizar acuerdos con la Inspección de Trabajo y los agentes sociales, acuerdos que deberían incluir la confección de un censo oficial de alojamientos para trabajadores temporeros.

Todas las propuestas planteadas 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 o la utilización como alojamiento de una instalación pública a la financiación de instalaciones privadas de los empresarios que contratan personal temporero para el alojamiento de éstos. Se reseñó que, a la vista de la experiencia de otras Comunidades autónomas, la primera medida, la creación de albergues públicos sería una medida subsidiaria, 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.

Asimismo, respecto a las ayudas a inmigrantes, el Gobierno Regional, en el proceso de diálogo social, había 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 situación de provisionalidad, y por su ámbito de aplicación limitado a trabajadores inmigrantes. Por lo tanto, la línea de ayudas que se propuso debería ir enfocada a garantizar un alojamiento digno de los temporeros, durante el desarrollo de sus contratos de trabajo, como primera necesidad vital a cubrir. Con ello, se evitaría que estos trabajadores residieran con sus familias en zonas de acampada, casas abandonadas carentes de los servicios mínimos necesarios de habitabilidad e "infraviviendas", y se pondrían los medios para que no sucedieran hechos tan lamentables como los ya citados acaecidos en Quintanamanvirgo (Burgos), localidad en la que los trabajadores quedaron en la calle.

Otro problema detectado por los servicios sociales en Belorado, como se indicó al principio de esta Resolución era el absentismo escolar de los hijos de los temporeros. 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 estimó que podría ser de interés el sistema adoptado en Andalucía de instituir una red de guarderías temporeras. Partiendo del hecho de que no es comparable el temporerismo agrario andaluz con el de nuestra Comunidad Autónoma, sí parecía adecuada la intención de alojar a los niños que se desplazasen con sus padres en zonas urbanas -no en caseríos o casas abandonadas en el campo- para facilitar su escolarización y acceso a la red de guarderías.

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 afectaba a esta Resolución, la colaboración con la Consejería de Educación y Cultura para fomentar medidas activas contra el absentismo escolar de los niños gitanos.

Debería disponerse, en consecuencia, de datos precisos de los temporeros y de las fechas aproximadas en las que van a prestar servicios, tomando como referencia anteriores campañas, y así se poseerán 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 durante dicha campaña.

Otra medida que podría redundar en la mejora de las condiciones de los temporeros sería la profundización en el desarrollo de programas de integración social y laboral de los trabajadores, tanto inmigrantes como excluidos sociales, promoviendo la mejora de relaciones entre el colectivo temporero y la población autóctona, y evitando la soledad en grupos y su consiguiente aislamiento. Algunas actividades que se podrían incluir en los

programas de sensibilización serían la elaboración de campañas que insistieran en programas destinados a evitar el rechazo a los temporeros, la celebración de espectáculos culturales o deportivos en los que pudieran participar tanto la población autóctona como la temporera, y, en el caso de los temporeros inmigrantes, la programación de cursos dirigidos a facilitar el aprendizaje de la lengua castellana.

También se consideró que 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. La actuación, a mi entender, que podía ser objeto de potenciación era la de propiciar la coordinación con otras áreas de la Administración, particularmente con la Inspección de Trabajo, para favorecer la contratación y mantenimiento en el empleo de las personas en situación o riesgo de exclusión, mediante el apoyo económico a corporaciones locales y empresas privadas. Así, se podría garantizar que los empresarios agrícolas y ganaderos cumplieran las obligaciones que el ordenamiento jurídico les impone en materia de contratación laboral y de Seguridad Social.

Finalmente, se enfatizó que, siendo conscientes de que muchas de las propuestas que se plantean son competencia de otras Consejerías (Fomento y Agricultura y Ganadería) o Viceconsejerías (Educación y

Trabajo), se estimó oportuno dirigir esta Resolución a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, en su calidad de Departamento coordinador del Plan Regional Sectorial de Acciones frente a la Exclusión Social.

Las propuestas que se remitieron fueron, en conclusión, las siguientes:

“1. Que por parte de la Gerencia de Servicios Sociales en coordinación con otros organismos (Inss, Imsero, Tesorería General de la Seguridad Social, Viceconsejería de Trabajo, Consejería de Agricultura y Ganadería), con el apoyo de las organizaciones sindicales agrarias y, en su caso, de estudios elaborados por los organismos pertinentes, se llevasen a cabo las investigaciones que permitieran formar o actualizar bases de datos cuyo objeto fuera 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 para posteriores campañas.

2. Que se utilizasen las medidas de colaboración previstas en el ordenamiento jurídico con las Entidades Locales de nuestra Comunidad Autónoma al fin de mejorar las condiciones vitales y la integración socio-laboral de los temporeros. A tal efecto, sería recomendable la realización de un censo de inmuebles que podrían ser utilizados como viviendas por parte de los trabajadores durante la recolección y la creación de comisiones de coordinación de las

campañas de recogida de productos agrícolas en las localidades en las que se desarrollen éstas.

3. Que se procediera a elaborar un Decreto, a propuesta de las Consejerías de Sanidad y Bienestar Social y de Agricultura y Ganadería, estableciendo 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 necesidades y capacidad de producción de cada explotación. En este Decreto deberían abordarse los requisitos y condiciones mínimas que tienen que reunir estas instalaciones, entre las cuales deberían incluirse inexcusablemente:

** Luz natural y ventilación adecuada*

** Agua potable*

** Cama o litera con colchón ignífugo y taquilla*

** Servicios higiénicos de ducha, lavabo y retrete con referencia a un número de personas (como sugerencia se indica el número de ocho).*

** Cocina y fregadero, con mención de un equipamiento mínimo para cocinar.*

** Zona para comedor y salón de ocio, con delimitación de una superficie mínima en metros cuadrados.*

4. *Que se dictase por Orden de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social conjuntamente con la Consejería de Fomento una convocatoria de ayudas para acondicionar instalaciones, tanto públicas como privadas, destinadas al alojamiento de trabajadores temporales, cumpliendo los requisitos mínimos señalados por el Decreto anteriormente citado. 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".*

5. *Que, realizados los estudios sociales pertinentes, se valorase la posibilidad de construir albergues o utilizar inmuebles públicos en desuso, con la finalidad de alojamiento de los trabajadores temporeros durante la campaña de recolección, en aquellas localidades donde se realicen campañas agrícolas y los empresarios contratantes no pongan alojamiento a disposición de los citados trabajadores. Lógicamente, las condiciones de los albergues públicos o inmuebles públicos destinados al uso de alojamiento deberían adaptarse a los requisitos mínimos de*

habitabilidad que disponga el Decreto mencionado en la tercera propuesta.

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

7. Que se profundizara en los programas de integración socio-laboral de los trabajadores temporeros, promoviendo la mejora de relaciones entre el colectivo temporero y la población autóctona, evitando el aislamiento de aquellos. Entre las actividades que podrían programarse estarían nuevas campañas de sensibilización, evitando cualquier brote racista o de rechazo a los temporeros, la celebración de espectáculos culturales y deportivos, o la impartición de cursos de lengua castellana para los temporeros inmigrantes.

8. Que se pusiera mayor énfasis en la colaboración existente con la Inspección del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y con la Tesorería General de la Seguridad Social, a efectos de garantizar

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”.

Esta propuesta fue rechazada en todos sus términos por la Gerencia de Servicios Sociales al considerar que las actuaciones propuestas excedían del ámbito de atribuciones de ese Organismo Autónomo. Se valoraba que *“no es posible coordinar las actuaciones administrativas en un ámbito en el que no se tiene competencias y además no se dispone de presupuesto para realizarlas”*. Asimismo, se consideraba por la Gerencia de Servicios Sociales que *“el hecho de denunciar y sensibilizar sobre un tema incluyéndolo como materia de servicios sociales, no debe llevar a pensar que este sistema tiene que cubrir las lagunas que puedan existir en otros sistemas de protección, concernientes a materias educativas, laborales y de vivienda”*.

2.1.3. Derecho a la intimidad

En el expediente **Q/1336/01** el motivo de la queja radicaba en la instalación de videocámaras en el Hospital “Divino Valles” de Burgos y en la posible vulneración que tal hecho podría implicar respecto del derecho

fundamental de los ciudadanos al honor, a la intimidad y a la propia imagen, reconocido en el art. 18.1 de la CE.

Inicialmente, esta Procuraduría se dirigió a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, la cual informó que *“la pretensión de la instalación de videocámaras por parte de la empresa de seguridad del Hospital Divino Vallés se fundamenta exclusivamente en razones de seguridad y protección de los pacientes y empleados del propio Centro”*. Asimismo, se indicaba en el informe remitido que se había instalado un circuito cerrado de televisión con diez videocámaras, ubicadas en zonas de acceso, servicios generales y pasillos, y que dichas cámaras, *“que no están ocultas ni en áreas de hospitalización, en absoluto pretenden atentar contra la intimidad personal, por cuanto en sus concretos emplazamientos no puede o debe desarrollarse la vida íntima personal a que se refiere y protege la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, en su art. 7.1”*.

Dado que la información remitida fue muy escasa, se decidió solicitar información complementaria al Consorcio Hospitalario de Burgos “Divino Valles”, con el objeto de que se precisaran, en la mayor medida de lo posible, los datos obrantes sobre las videocámaras, haciendo especial hincapié en la finalidad para la que las citadas videocámaras fueron instaladas.

Entrando a examinar la problemática denunciada, se partió como premisa básica del hecho de que la instalación de videocámaras dentro de un hospital no es una cuestión incluida dentro del ámbito de aplicación de

la Ley Orgánica 4/1997, de 4 de agosto, reguladora de la utilización de videocámaras por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en lugares públicos. En efecto, el art. 1 del citado texto legal, al referirse a su objeto, establece que “la presente Ley regula la utilización por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de videocámaras para grabar imágenes y sonidos en lugares públicos, abiertos o cerrados, y su posterior tratamiento, a fin de contribuir a asegurar la convivencia ciudadana, la erradicación de la violencia y la utilización pacífica de las vías y espacios públicos, así como de prevenir la comisión de delitos, faltas, e infracciones relacionados con la seguridad pública”. De ello, se podía deducir que la utilización de videocámaras en hospitales no está incluida, ni directa, ni indirectamente, en el objeto de la Ley, por lo que, lógicamente, no serían de aplicación sus disposiciones en el caso que nos ocupa.

Teniendo en cuenta esta nota inicial, se examinó, acto seguido, si la instalación de videocámaras en el Hospital “Divino Valles”, vulneraba el derecho fundamental de los ciudadanos al honor, a la intimidad y a la propia imagen. Para ello, se valoró la información remitida desde el Consorcio Hospitalario, realizando un examen individualizado de cada una de las diez videocámaras instaladas y de la finalidad a la que estaban destinadas.

- La primera cámara (CTV-92), está instalada en el pasillo del sótano, en el acceso a la central de gases medicinales. Su finalidad es el

control y vigilancia del “pulmón” del centro hospitalario para evitar posibles sabotajes.

- La segunda (CTV-91) igualmente está instalada en el sótano, en el pasillo central de acceso al exterior y a la farmacia. En este caso, su instalación responde al control y vigilancia del acceso exterior en lo concerniente a la puerta automática, la salida de residuos, la entrada de mercancías, etc. También sirve para el control de acceso a la farmacia, fuera de los horarios de la actividad.

- La tercera cámara (CTV-01) está situada en la entrada principal al Hospital de la planta baja, y su función es el control y la vigilancia del acceso principal al centro.

- La cuarta videocámara (CTV-02) se encuentra en el pasillo central de Administración y Dirección de la planta baja. Tiene funciones de control, vigilancia y seguridad en el acceso a los despachos fuera de la jornada de trabajo.

- La quinta (CTV-15) está situada en el pasillo de la zona de laboratorio y análisis clínicos de la primera planta, y está dirigida al control, vigilancia y seguridad del acceso al interior del laboratorio, fuera de la jornada de trabajo.

- La sexta cámara (CTV-11) se encuentra en la entrada principal de consultas externas de la primera planta, y está dirigida al control, vigilancia

y seguridad de la zona de consultas externas, una vez acabada la actividad en las mismas.

- La séptima cámara (CTV-12) está ubicada en el pasillo central de consultas externas de la primera planta, y su instalación responde al control, vigilancia y seguridad de la zona de consultas externas, una vez acabada la actividad de las mismas.

- La octava videocámara (CTV-13), sita, al igual que la anterior, en el pasillo central de consultas externas de la primera planta, no permite grabar imágenes, sino que solamente permite la visualización a través de un monitor de imagen directa. Está instalada para el control, la vigilancia y la seguridad del acceso a las consultas externas y al servicio de radiología, una vez acabada la actividad en las mismas.

- La novena cámara (CTV-14), ubicada en el vestíbulo central montacamillas de la primera planta, tampoco permite grabar imágenes y su función es el control, la vigilancia y la seguridad en el acceso al servicio de rehabilitación, radioterapia y radiología.

- La última cámara (CTV-21) está instalada en el pasillo central del servicio de quirófano de la segunda planta, y su finalidad es el control, la vigilancia y la seguridad del quirófano, una vez acabada la actividad en los mismos. El Consorcio Hospitalario matiza que *“en caso de que la actividad quirúrgica se prolongase o hubiera que intervenir con carácter de urgencia, el personal de bloque quirúrgico avisará al servicio de seguridad*

para proceder a la desconexión de forma manual de esta videocámara (CTV-21), hasta nuevo aviso”.

A la vista de lo informado, sobre todo en lo referente al horario de funcionamiento de las videocámaras y a la finalidad a la que están destinadas, esta Procuraduría consideró que la instalación respondía a la necesaria seguridad de los usuarios, trabajadores e instalaciones, y respetaba el derecho constitucional de la intimidad de las personas. Además, la cobertura horaria de las videocámaras se ajustaba a los tramos en que no existe tránsito de visitantes o usuarios y en el que es mínimo o inexistente el movimiento de trabajadores en el área de cobertura de cada respectiva videocámara.

Esta impresión se pudo reafirmar a la vista del Acta de la reunión mantenida por el equipo directivo del Consorcio Hospitalario de Burgos “Divino Valles” con los representantes de los trabajadores, al objeto de tratar la implantación del sistema de videovigilancia. En el Acta se hacía constar lo siguiente:

“Existe acuerdo general, a excepción de los siguientes tramos horarios:

- Cámara nº 1 (Sótano): Se solicita su funcionamiento ininterrumpido, ya que se considera que el área que recoge (central de gases) merece vigilancia 24 horas.

- *Cámaras n° 4 y 9 (1ª planta): Se argumenta que se debe limitar su funcionamiento horario ya que de manera regular existen movimientos de pacientes y familiares hacia oncología radioterápica (de lunes a viernes), y con menor frecuencia hacia radiología de urgencia (todos los días de la semana) y enfermería de guardia (todos los días de la semana).*
- *Cámara n° 8 (2ª planta): Se solicita la posibilidad de anular su funcionamiento si se produce una intervención urgente.*
- *Cámara n° 6 (Planta Baja): Se solicita inicie su funcionamiento a partir de las 16.00 horas de lunes a viernes”.*

Estas diferencias entre los representantes de los trabajadores y la Dirección del Centro Hospitalario fueron resueltas por un acuerdo entre ambas partes, en tanto que, según consta en el Acta de la reunión, *“la Dirección-Gerencia acepta las propuestas referentes a las Cámaras n° 9 y 4 de la 1ª planta y a la Cámara n° 6 de la planta baja. Tras comprobar la posibilidad de anular la Cámara n° 8 del Bloque Quirúrgico (2ª Planta) de existir actividad urgente, se autoriza al personal que asista a la intervención a solicitar su desconexión, para lo cual se deberá dirigir al personal de seguridad”.*

Concretado este Acuerdo, nos encontramos con que no existe discrepancia alguna sobre la ubicación de las cámaras, sino solamente sobre el horario de funcionamiento de la Cámara del sótano. En este caso, estaríamos claramente ante un supuesto de control y seguridad de una

dependencia del hospital, sin que se derive de la utilización de las videocámaras, en modo alguno, una posible vulneración del derecho a la intimidad de los trabajadores o de los usuarios.

La decisión de instalar videocámaras no es una iniciativa novedosa del Consorcio Hospitalario “Divino Valles”, sino que existen diversos antecedentes en múltiples centros hospitalarios, tanto públicos, como privados. El Tribunal Constitucional, ha reconocido como legítima la decisión de instalar videocámaras de vigilancia a la luz de lo dispuesto en el art. 20.3 del Estatuto de los Trabajadores en diversas sentencias. Así, en STC 73/1982, STC 120/1983, STC 19/1985, STC 170/1987, STC 6/1988 y STC 126/1990, se ha aludido a la adaptabilidad de los derechos del trabajador a los requerimientos de la organización productiva en la que se integra y que el ejercicio de tales derechos se ha de valorar en el marco de la relación laboral.

Los argumentos del Alto Tribunal referidos al control, a través de videocámaras, de la actividad laboral por el empresario -extensibles al control de las instalaciones hospitalarias por motivos de seguridad-, se concretan en la posibilidad de utilizar para la vigilancia y control del centro *“todos los medios y adelantos que hoy la técnica ofrece, como puede ser la instalación de una cámara de televisión, pero solo limitada a estos fines, lo que excluye todo tipo de publicación y de difusión de imágenes captadas, o de conservación de las mismas una vez visualizadas dentro de un tiempo*

razonable y en las instalaciones de la empresa por la persona encargada del control”.

En atención al informe remitido por el Consorcio Hospitalario, y a la vista del acuerdo suscrito por los representantes de los trabajadores y de la Administración, esta Procuraduría consideró que había quedado probado que el objetivo prioritario y fundamental de la instalación de las videocámaras fue el de dotar al centro hospitalario de unas medidas de seguridad de las que hasta entonces carecía. Esta medida, que respeta plenamente los derechos constitucionales, tiene aun mayor justificación tras las modificaciones adoptadas por los responsables del Consorcio Hospitalario, a petición de los representantes de los empleados, en tanto en cuanto no se han rebasado o desconocido los límites o condicionantes legales y se respetan plenamente los derechos de los trabajadores y de los ciudadanos que asisten al hospital.

Desde el punto de vista del Derecho Laboral, el art. 20.3 del Texto Refundido del Estatuto de los Trabajadores autoriza al empresario a adoptar medidas de control y vigilancia laboral en las instalaciones de la empresa, lo que también puede hacer acudiendo a medios técnicos como el de la instalación de cámaras siempre que la medida sea proporcionada, responda racionalmente a estos fines y respete adecuadamente la intimidad y la dignidad de las personas. Algún Tribunal Superior de Justicia (Sentencia de 25 de abril de 1994 del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña) ha concluido que la mera toma de imágenes, sin grabación de las

conversaciones de los trabajadores entre sí y con clientes, puede considerarse como una actuación de control normal que no vulnera el derecho de los trabajadores a la intimidad.

Habiendo examinado la doctrina constitucional y ante el acuerdo existente en lo relativo a la ubicación y al régimen horario de las videocámaras instaladas en el citado hospital (a excepción de la cámara de la central de gases del sótano), se llegó a la conclusión de que no existía una actuación de la Administración contraria al ordenamiento jurídico.

No obstante, se abordaron brevemente algunas cuestiones adicionales o complementarias a la problemática de fondo expuesta. En primer lugar, y como adecuado medio de control existente sobre las videocámaras, el Hospital, a propuesta del Comité de Empresa, confeccionó un Libro de Registro-Control del Sistema de Videovigilancia en el que quedaba constancia de las personas que requerían la visualización de imágenes grabadas, indicando el motivo y firmando dicho documento. Asimismo, existía un Libro Catálogo de Medidas de Seguridad y Registro de Revisiones, copia del cual obra en poder de esta Institución, que ha sido debidamente registrado ante la autoridad policial.

Finalmente, se destacaron dos cuestiones mencionadas en el informe del Consorcio Hospitalario que suponían la plena adecuación al ordenamiento jurídico de la decisión de instalar videocámaras en el Consorcio Hospitalario:

- El sistema de videovigilancia, con carácter general, sólo admite la grabación de imágenes, y por lo tanto, no permite ninguna grabación de sonido.

- Las imágenes grabadas en el disco del sistema informático, son regrabadas y se autodestruyen cada quince días de forma automática sin necesidad de realizar ninguna operación a tal efecto.

2.1.4. Símbolos religiosos en centros docentes de titularidad pública.

El expediente de queja **Q/1386/01**, se refería a una reclamación presentada por la presencia de símbolos de la Iglesia Católica en las aulas de determinados centros docentes adscritos a la consejería de Educación y Cultura.

El colectivo interesado manifestaba en el escrito de queja su contrariedad *“ante la amplia muestra de símbolos e imágenes religiosas existentes en el centro público de enseñanza donde prestan sus servicios, repartidos por galerías, aulas, despachos y otros espacios, como crucifijos, cuadros y figuras labradas”*. Ante lo expuesto, los autores de la queja solicitaron la intervención de esta Procuraduría *“para defender la integridad de la escuela pública, que se declara laica y aconfesional, en función de la libertad de doctrina de todos los alumnos y alumnas de nuestro colegio”*.

Examinada la problemática denunciada, a la luz de la doctrina Constitucional española y comparada, se realizaron las siguientes consideraciones:

Primera. El Tribunal Constitucional, si bien se ha manifestado en múltiples ocasiones en lo concerniente al contenido de la libertad religiosa contemplada en el art. 16 de la Constitución, no ha dictado una sentencia que aborde la concreta cuestión de la ubicación de los símbolos religiosos en las Escuelas de titularidad pública.

En otros Estados de nuestro entorno, por el contrario, sí se ha valorado esta cuestión, siendo de especial interés la Resolución del Tribunal Constitucional Alemán de 16 de mayo de 1995. Dicho Tribunal Constitucional ha declarado que “la presencia de una cruz o de un crucifijo en las aulas de una escuela pública lesiona el derecho fundamental a la libertad religiosa reconocido en el art. 4.1 de la Ley Fundamental de Bonn de 1949”.

El estudio de la doctrina jurisprudencial de dicho Tribunal tiene un evidente interés general acerca de la libertad religiosa. El caso tenía su origen en la pretensión de los padres de unos alumnos de un Colegio Público de retirar los crucifijos existentes en las aulas, tras la realización de infructuosas negociaciones con la dirección del centro docente. El Tribunal Constitucional Alemán mantiene que la cruz no puede despojarse de su carga religiosa y reducirse a un mero signo o emblema de la cultura occidental, en tanto que “la profanación de la cruz contradice al mismo

tiempo la naturaleza del cristianismo”. Con este argumento, e invocando los principios de laicidad del Estado y tolerancia, el Tribunal sostiene que la escuela no puede ser una “escuela misionera”, ni puede pretender o reclamar una especial relación con la religión cristiana. Asimismo, considera que el hecho de que en las escuelas públicas se enseñe la fe cristiana se debe simplemente a que ésta representa un factor cultural y educativo.

El punto fundamental de esta Resolución del Tribunal Constitucional Alemán radica en la consideración de que el Tribunal entiende que el conflicto de derechos existente en los colegios públicos entre cristianos y no cristianos no se puede solucionar atendiendo al principio de la mayoría, puesto que el derecho fundamental a la libertad de creencias protege de un modo especial a las minorías. Esta doctrina de protección a las minorías implica que si bien es una decisión legítima la permisividad en las escuelas públicas de la práctica de una concreta religión, esta práctica debería estar impregnada del principio de voluntariedad y dejar a los que tengan otras creencias una posibilidad de no participación.

La conclusión a la que llega el Tribunal Constitucional Alemán es que se podrán mantener los crucifijos siempre que no entre en cuestión la protección de la minoría. De esta manera, y teniendo en cuenta que la situación normal será la postura favorable o indiferente -no contraria- respecto del mantenimiento de las cruces en las aulas de los centros

públicos docentes, se podría dejar un cauce abierto para el disfrute de la mayoría de sus propios valores, con el límite de la protección de las minorías que acrediten un interés jurídico en la retirada de las cruces o crucifijos.

Segunda. Previamente a la determinación de la solución aplicable a la problemática planteada por los interesados, se respondieron dos cuestiones básicas:

- Las consecuencias que implica la aconfesionalidad del Estado español establecida en el art. 16.3 CE.
- El contenido y alcance de la libertad religiosa.

Para responder a estas cuestiones, debimos atender a la legislación vigente en la materia y a la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional, sentada fundamentalmente en las Sentencias 5/1981, de 13 de febrero, y 24/1982, de 13 de mayo, y en el Auto 359/1985, de 29 de mayo.

La aconfesionalidad del Estado está afirmada en los arts. 16.3 CE y 1.3 de la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa, al establecerse que “ninguna confesión tendrá carácter estatal”. La STC 24/1982 ha significado, en su fundamento jurídico primero, que el art. 16.3 CE, al disponer que ninguna confesión tendrá carácter estatal, “establece un principio de neutralidad de los poderes públicos en materia religiosa”, principio éste que, como se declaró en las Sentencias 24/1982 y 340/1993, “veda cualquier tipo de confusión entre funciones religiosas y estatales”.

La Jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha entendido por aconfesionalidad del Estado dos aspectos. Por una parte, se trata de romper con la confusión entre funciones religiosas y funciones estatales, la cual había sido uno de los puntos identificatorios del anterior régimen político; de otra parte, la aconfesionalidad del Estado, más concretamente, supone su neutralidad respecto del fenómeno religioso.

Desde este segundo punto de vista, la aconfesionalidad del Estado obliga a éste a prohibirse a sí mismo cualquier concurrencia, junto a los ciudadanos, en calidad de sujeto de actos o actitudes de signo religioso (STC 24/1982). El establecimiento de un sistema laico o aconfesional implica que el Estado no podrá manifestar la profesión de una fe determinada, declarándola como verdadera y asumiéndola como propia. En consecuencia, parece claro que nuestra Constitución, al igual que el resto de textos constitucionales de nuestro entorno, exige la neutralidad del Estado en el ejercicio de la libertad religiosa, algo que puede quedar en entredicho con la decisión de colocar o mantener cualquier tipo de símbolos religiosos en los espacios destinados a uso docente en los colegios públicos.

Este principio de aconfesionalidad no significa que cualquier actuación realizada por el Estado o por las comunidades autónomas que se relacione con lo religioso atentará al texto constitucional, sino que únicamente serán contrarias a la Carta Magna aquellas actuaciones que vulneren el contenido esencial del derecho a la libertad religiosa o

supongan un trato discriminatorio. Es decir, que la aconfesionalidad del Estado, en tanto lo que supone de separación de la Iglesia, no implica que el Estado se vea impedido de realizar cualquier función que aparezca teñida de connotaciones religiosas, si bien en su actuación deberá respetarse siempre el derecho a la libertad religiosa y el principio de no discriminación por motivos religiosos. En conclusión, la aconfesionalidad del Estado no supone necesariamente una imposibilidad de actuación del mismo en el ámbito religioso o una obligación taxativa de abstención de intervenir, sino una exigencia de neutralidad en tal intervención.

Tercera. La siguiente cuestión a analizar fue la delimitación del contenido del derecho a la libertad religiosa. Este contenido, según se deduce del art. 2 de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa, tiene un doble significado: positivo y negativo.

Desde el punto de vista positivo, la libertad religiosa comprende una serie de facultades entre las que están:

- Profesar las creencias religiosas que libremente se elijan; cambiar de confesión o abandonar la que se tenía y manifestar libremente las propias creencias religiosas o la ausencia de las mismas.

- Practicar los actos de culto y recibir asistencia religiosa de la propia confesión; conmemorar sus festividades; celebrar sus ritos matrimoniales y recibir sepultura digna, sin discriminación por motivos religiosos.

- Recibir e impartir enseñanza e información religiosa de otra índole, ya sea oralmente, por escrito o por cualquier otro procedimiento y elegir para sí, y para los menores no emancipados e incapacitados bajo su dependencia, dentro y fuera del ámbito escolar, la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con las propias convicciones.

Por su parte, la libertad religiosa, configurada como entramado de facultades negativas que se complementan en su ejercicio con las positivas, en cuanto manifestaciones de un mismo derecho fundamental, comprende las siguientes facultades:

- No profesar ninguna creencia religiosa y abstenerse de declarar sobre sus propias creencias.

- No ser obligado a practicar actos de culto o recibir asistencia sanitaria contraria a las propias convicciones.

La consideración de la libertad religiosa como un conjunto de facultades positivas y negativas es recogido implícitamente por el Tribunal Constitucional en su Sentencia de 13 de mayo de 1982, cuando se refiere a la libertad religiosa como “un derecho subjetivo de carácter fundamental que se concreta en el reconocimiento de un ámbito de libertad y de una esfera de *agere licere* del individuo”. Este ámbito de libertad se manifiesta tanto en el ejercicio de las facultades que integran el derecho a la libertad religiosa y de culto, como en el derecho a no ser obligado a participar o intervenir en ritos o cultos contrarios a las propias creencias.

En el mismo sentido de instituir un contenido negativo de la libertad religiosa se manifiestan el art. 9.1 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Fundamentales y el art. 18.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 19 de diciembre de 1966, que añade que “nadie será objeto de medidas coercitivas que puedan menoscabar su libertad de tener o de adoptar la religión o las creencias de su religión”.

Este contenido negativo de la libertad religiosa, que obliga a respetar las creencias de los demás, incluso en el ejercicio de las facultades positivas que conforman el propio derecho, va definir, en conexión con el principio de aconfesionalidad del Estado, los límites a los que ha de circunscribirse el desarrollo del derecho fundamental a la libertad religiosa en el ámbito educativo. Así el Auto 359/1985, de 29 de mayo, del Tribunal Constitucional, ha matizado que “el derecho a la libertad religiosa de cada persona comprende también, en general, y específicamente en un Estado que se declara aconfesional /.../ el de rechazar cualquier actitud religiosa del Estado en relación con la persona, y, por ello y en conexión con la libertad de enseñanza que reconoce y regula el art. 27 CE, la obligación de los poderes públicos de no imponer coactivamente el estudio de una confesión ideológica o religiosa determinada”.

Más concretamente, estipula el citado Auto que “el art. 27.3 de la Constitución garantiza el derecho de los padres a que sus hijos reciban la formación religiosa y moral acorde con las propias convicciones” y que “es

evidente que aquel artículo constitucional ampara, junto a la libre elección de una cierta educación moral o religiosa, el derecho a la neutralidad ideológica de los centros docentes públicos, tal como declara la citada Sentencia de este Tribunal de 13 de febrero de 1981”.

Cuarta. Una vez que han sido examinadas las cuestiones conceptuales previas, se hace necesario centrar el estudio de la problemática concreta objeto de la queja desde dos puntos de vista:

- Si la existencia de símbolos religiosos en un Centro docente sostenido con fondos públicos contradice el principio de aconfesionalidad del Estado.

- Si la existencia de símbolos religiosos de una determinada confesión religiosa en un aula atenta contra el derecho fundamental a la libertad religiosa de los miembros del aula que tengan otras confesiones, o que, simplemente, carezcan de confesión alguna.

La respuesta a la primera cuestión parece clara, de acuerdo con la doctrina constitucional anteriormente aludida. La actuación del Estado que se dirija a favorecer o facilitar el ejercicio por parte de los ciudadanos de las facultades que integran el derecho fundamental a la libertad religiosa, no sólo es legítima, sino incluso positiva, en la medida en que no implique discriminación para otros ciudadanos. Por lo tanto, la existencia de símbolos religiosos en los centros docentes sostenidos con fondos públicos no supone, en principio, sino el reconocimiento de una realidad social innegable cual es la religiosidad de los ciudadanos españoles. Por ello, no

puede hablarse de un incumplimiento de la obligación de neutralidad que la aconfesionalidad impone al Estado, por el mero hecho de que éste permita que en centros escolares bajo su dependencia existan símbolos religiosos, ya que tales símbolos no son sino manifestación de una religiosidad reconocida por el texto constitucional como un derecho fundamental.

La segunda cuestión, relativa a si la existencia de símbolos atenta contra el contenido negativo del derecho a la libertad religiosa reconocido en la Carta Magna, ha de partir de la conclusión, que se acaba de sentar, de que no supone una actuación inconstitucional del Estado (en el caso que nos ocupa, de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, en su calidad de Administración competente en materia educativa) el hecho de permitir que existan símbolos religiosos en un centro docente.

El ordenamiento jurídico vigente reconoce expresamente la existencia de símbolos religiosos en los centros docentes financiados con fondos públicos. En efecto, por Orden de 4 de agosto de 1980, de la Presidencia del Gobierno de la Nación, a propuesta de los Ministerios de Justicia y Educación, se regula la asistencia religiosa y los actos de culto en los Centros de Educación General Básica, Preescolar, Bachillerato y Formación Profesional. Esta Orden prevé que en los centros docentes objeto de la misma se habilitarán locales idóneos para el desarrollo, dentro del centro, de actividades de formación y asistencia religiosa de los alumnos que deseen participar en ellas, incluida la celebración de actos de culto.

Por otro lado, la disposición tercera de la Orden establece que “las capillas, oratorios y otros locales destinados permanentemente al culto católico existentes en los centros escolares públicos continuarán dedicados tanto a este fin como a otras actividades de formación y asistencia religiosa, compitiendo a la correspondiente jerarquía eclesiástica lo concerniente al carácter religioso de las referidas capillas y locales, todo ello sin perjuicio de su posible utilización para otras actividades escolares”.

Ante lo preceptuado en esta disposición, esta Procuraduría consideró patente la constitucionalidad de la existencia no solo de símbolos religiosos, sino incluso de lugares específicos destinados al culto en los centros docentes públicos. La constitucionalidad proviene del hecho de que la existencia de símbolos no es sino una manifestación externa y lícita del conjunto de facultades positivas que integran el derecho a la libertad religiosa.

Como se ha señalado, la Orden de 4 de agosto de 1980 permite que en los Centros docentes puedan habilitarse lugares especialmente destinados a actos de culto, en los cuales, lógicamente, existirán símbolos religiosos. Y la existencia de tales símbolos, como pudieran ser los crucifijos, en dichos espacios no parece vulnerar el ámbito negativo del derecho a la libertad religiosa de aquellas personas cuyas creencias no coincidan con las significadas por el símbolo en cuestión. Esta consideración se justifica en el hecho de que a nadie se le obliga a asistir a esos lugares en contra de sus propias convicciones. En definitiva, desde el

momento en que los alumnos de diferente confesión o creencia no son obligados a asistir a los lugares de culto o a las clases de formación religiosa, se puede decir que la existencia de estos lugares de culto y enseñanza religiosa y por ende, de los símbolos que contienen, es perfectamente respetuosa con el derecho fundamental a la libertad religiosa.

Sin embargo, se puede observar en el escrito de queja que la reclamación está orientada no a la existencia de símbolos religiosos en los lugares destinados específicamente al culto, sino en los espacios destinados a la actividad docente, es decir, las aulas. Dicha pretensión implicaba un aspecto de naturaleza radicalmente diferente al que se había venido analizando hasta el momento. En relación con la misma, esta Institución consideró que la colocación de un símbolo religioso en la pared de un aula impregnaba de su significado a cuantas personas se encuentran en la citada aula, sin permitir, en consecuencia, diferenciación alguna para las personas que profesen diferentes confesiones o creencias de la simbolizada y obligando a los alumnos que no compartan la creencia simbolizada a soportar la presencia de un símbolo que no representa su creencia religiosa.

Abundando en esta apreciación, se significó que, con una actuación de tal carácter, podríamos estar ante un ejercicio ilegítimo de las facultades positivas que conforman el derecho a la libertad religiosa por parte de los miembros de una determinada confesión, en cuanto que en el ejercicio de su libertad religiosa, están vulnerando el contenido esencial del ámbito

negativo de las facultades de este derecho fundamental de las demás personas, que, como se expuso anteriormente, requiere especial protección.

Esta vulneración se evitaría si se permitiera a los alumnos de otras confesiones o creencias colocar en la misma aula sus propios símbolos religiosos. No obstante, esta solución, que sería acorde con el principio de no discriminación que constituye otro de los límites a la libertad religiosa (art. 1.2 de la Ley Orgánica de Libertad Religiosa), podría llevar a una situación en la que las aulas escolares estarían repletas de simbología religiosa de diverso origen. Pero, sobre todo, esta situación vulneraría, a su vez, el principio de no discriminación respecto de las personas cuya creencia religiosa consista precisamente en la ausencia de la misma, las cuales únicamente pueden ver garantizado su derecho a la libertad religiosa con la ausencia total de simbología confesional.

La conveniencia de retirar los símbolos religiosos en los centros públicos docentes dependientes de la Consejería de Educación y Cultura vendría, asimismo, motivada por la multiculturalidad de las aulas de nuestra Comunidad Autónoma, hecho emergente que dio lugar a un aumento del 36,1% de la matrícula de inmigrantes en el curso 2000/2001.

Se recordó que el derecho a la libertad religiosa, configurado como un derecho de titularidad individual y cuya naturaleza es de derecho humano integrante de la dignidad propia de toda persona, es un derecho indistintamente atribuido a nacionales y extranjeros. Así resulta del tenor directo del art. 10.2 CE, precepto que se remite a un conjunto amplio de

textos internacionales, lo que da lugar a que la extranjería pueda alcanzar gran significación en el ejercicio de alguna de las manifestaciones de la libertad religiosa, incluyéndose lo relativo al ámbito escolar.

Ante lo expuesto, quizá la única forma de garantizar el respeto de todos los aspectos que inciden en la determinación del derecho a la libertad religiosa pasaría por retirar toda la simbología religiosa en los espacios de los centros docentes públicos que no se encuentren específicamente habilitados para fines religiosos. Aclarando más esta conclusión, se señaló que la limitación de la existencia de simbología religiosa en las aulas escolares se debería circunscribir a la colocación de la misma en paredes o lugares que supongan la extensión de su significación a todos los integrantes del aula sin distinción posible.

Quinta. En fin, la presencia de símbolos religiosos en los centros docentes públicos no implica necesariamente una vulneración del principio de aconfesionalidad del Estado y la existencia de símbolos religiosos en los citados centros docentes no vulnera el derecho a la libertad religiosa de las personas con distinta confesión, o que carezcan de creencia alguna, en la medida en que los mismos se encuentren destinados al culto o a la enseñanza religiosa, o se coloquen en lugares que individualicen a su portador.

Finalmente, se reseñó como conclusión que la existencia de símbolos religiosos en aulas donde se imparte enseñanza de asistencia obligatoria podría vulnerar el aspecto o ámbito negativo del derecho

fundamental a la libertad religiosa de las personas. Teniendo en cuenta que este derecho a la libertad religiosa de las personas debe ser objeto de protección fundamentalmente en las minorías, esta Procuraduría consideró que se deberían retirar los símbolos religiosos existentes en los espacios destinados a actividad docente, cuando así lo solicitase alguna persona de las que se consideren afectadas.

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

”Que conforme a los argumentos expuestos a lo largo de la presente Resolución, y con el fin de garantizar el principio de aconfesionalidad del Estado y la protección de las minorías en el ejercicio del derecho fundamental a la libertad religiosa reconocido en el art. 16 CE, y desarrollado por la Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa, se adopten por esa Consejería de Educación y Cultura cuantas actuaciones sean precisas, con el fin de retirar los símbolos religiosos existentes en las aulas de los centros públicos docentes, siempre que medie una solicitud en tal sentido”.

Con fecha 15 de noviembre tuvo entrada en esta institución escrito del citado Centro directivo solicitando aclaración de la resolución formulada.

2.1.5. Integración educativa del alumnado sordo

La queja con el número de expediente **Q/676/02** tenía como referente principal la falta de reconocimiento legal de la lengua de signos en España, lo que, en opinión del autor de la queja, *“convierte al colectivo de personas sordas en un grupo desatendido, ya que debe enfrentarse a diario a múltiples barreras de comunicación que impiden su participación social en igualdad de condiciones que el resto de ciudadanos”*.

En el escrito de queja se hacía referencia al Plan de Acción para el reconocimiento legal de la lengua de signos en el Estado español, presentado el año 2000 por la Confederación Nacional de Sordos de España. En dicho Plan, además de tratar la situación de la lengua de signos y concienciar a los responsables políticos de las distintas Comunidades autónomas y a la sociedad en general, se recogía como finalidad principal la voluntad decidida de informar y sensibilizar sobre la situación de las personas sordas en España.

En el citado escrito se mencionaban como objetivos principales del programa los siguientes:

- Informar y concienciar a las administraciones autonómicas sobre la desventaja laboral y social de las personas sordas.

- Informar y concienciar a las administraciones autonómicas y a la sociedad en general sobre la situación de desventaja educativa que sufren las personas sordas.

- Conseguir, desde las administraciones autonómicas, la puesta en funcionamiento de las medidas propuestas por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales con el fin de potenciar la participación laboral y social de los ciudadanos sordos en igualdad de condiciones que los ciudadanos oyentes.

- Conseguir, desde las administraciones autonómicas, la puesta en funcionamiento de las medidas propuestas por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte con el fin de mejorar la educación recibida por las personas sordas, permitiendo que éstas puedan en el futuro participar en la sociedad en igualdad de condiciones que el resto de ciudadanos.

En definitiva, el objeto de la queja se podría resumir en el hecho de que, a pesar de la existencia de una Ley de Accesibilidad y Supresión de Barreras, aprobada en 1998, la Comunidad de Castilla y León sigue careciendo de los servicios necesarios para la plena integración de personas sordas.

A la vista de las reclamaciones sustentadas en el escrito de queja, esta Procuraduría consideró que la problemática debía ser estudiada desde una doble perspectiva: social y educativa. Por ello, se solicitó información a la Gerencia de Servicios Sociales y a la Consejería de Educación y Cultura, con el fin de que aportasen su visión sobre las actuaciones realizadas en favor de la integración de la población sorda de la Comunidad de Castilla y León en el ámbito de sus respectivas competencias.

Con carácter previo al examen de las cuestiones aducidas en el escrito de queja, debe significarse, por su importancia, que el Pleno de las Cortes de Castilla y León, con motivo de la Proposición No de Ley, PNL 776-III, aprobó una Resolución del siguiente tenor: *“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 lenguaje de signos toda la programación televisiva en cuya producción participe”*.

Sin duda, esta Resolución de las Cortes de Castilla y León, si bien pendiente de su eficacia real y efectiva, ha supuesto un importante avance en la supresión de las barreras de las personas sordas. No obstante, esta Institución considera que este avance es de tipo parcial y que, en consecuencia, restan importantes ámbitos de la actividad administrativa autonómica -fundamentalmente el educativo- en los que se tiene que seguir avanzando para lograr la integración plena de la población sorda en la sociedad.

Entrando a examinar las cuestiones alegadas en la queja, el primer problema a abordar fue el relativo al reconocimiento legal de la lengua de signos. En efecto, según ha reclamado la Confederación Nacional de Sordos de España, la integración del millón de españoles con dificultades auditivas (100.000 de ellos con sordera profunda) pasa por que el Gobierno reconozca legalmente la lengua de signos, en su calidad de instrumento o

medio de comunicación con el resto de la sociedad, y así se garantice el derecho al bilingüismo de los sordos. De los datos aportados por la Confederación se desprende que aproximadamente 400.000 personas utilizan el lenguaje de signos a diario, bien porque no puedan hablar o porque sean familiares, amigos, compañeros o profesores de sordos y, además, otras 10.000 personas se matriculan cada año en cursos para aprenderla.

Pues bien, respecto a esta cuestión se significó que el Congreso de los Diputados rechazó la toma en consideración de una Proposición No de Ley para el reconocimiento legal de la lengua de signos, medida que cuenta con precedentes en otros países de nuestro entorno. Por lo que se refiere a la reclamación del reconocimiento legal de la lengua de signos, se precisó que, dado que el Congreso de los Diputados se configura como un órgano legislativo adscrito al Estado, no era posible la intervención de esta Procuraduría, cuyas funciones, de conformidad con lo establecido en el art. 1.2 de la Ley 2/1994, están limitadas a la supervisión de la actuación de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Hecha esta importante matización, se estudiaron las actuaciones de la Comunidad de Castilla y León tendentes al logro de la integración del colectivo de los sordos en materia de servicios sociales y educación, materias ambas en las que la Comunidad de Castilla y León ostenta competencia, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 32.1.19 y 35 del Estatuto de Autonomía.

En el apartado de servicios sociales, la impresión de esta Procuraduría es que las actuaciones desarrolladas por la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León responden en gran medida a las pretensiones del autor de la queja, tanto en lo que respecta a la integración laboral de los discapacitados, como a la puesta a disposición de intérpretes de lengua de signos.

Así, podrían destacarse las convocatorias anuales de subvenciones cofinanciadas por el Fondo Social Europeo para la realización de actividades de formación profesional ocupacional y acciones de orientación y asesoramiento, cuyo objeto principal es el de permitir que sus destinatarios adquieran las competencias y habilidades necesarias para facilitar su inserción socio-laboral, así como la necesidad de apoyar servicios que sirvan de puente entre la persona con discapacidad y el mercado de trabajo. También es loable, a los efectos de facilitar el acceso al mercado de trabajo de las personas discapacitadas, la puesta en marcha de tres proyectos en el marco de la iniciativa comunitaria EQUAL con el fin de combatir la discriminación y la desigualdad en el empleo.

Por lo que se refiere a la disposición de intérpretes de lengua de signos en el ámbito regional para personas sordas, se consideró que dicha cuestión estaba siendo abordada conjuntamente por la Gerencia de Servicios Sociales y la Federación Castellano-Leonesa de Asociaciones de Personas Sordas, a través de convenios de colaboración que incluyen a todas las provincias. En torno a esta cuestión, la pregunta parlamentaria

escrita PE 3517-II hace mención a un convenio para la financiación de doce intérpretes de lengua de signos que prestan sus servicios en todas las provincias de la Comunidad, los cuales atenderán no sólo las demandas de las personas sordas, sino también las de particulares y entidades que necesitan de sus servicios para comunicarse con las personas sordas. Asimismo, se hace referencia a otro convenio suscrito con la Federación de Padres y Amigos del Sordo de Castilla y León, en el cual se colabora en la financiación de cinco profesionales del ámbito educativo con conocimiento de la lengua de signos que realizan labores de formación y apoyo.

Se afirmó, a la vista de los datos que obraban en poder de esta Institución que, aparentemente, el número de intérpretes del lenguaje de signos era escaso (18 personas y 35 profesores, de los cuales 27 poseían algún tipo de discapacidad auditiva) en relación con las 6.194 personas sordas que en el mes de julio estaban contabilizadas en el territorio regional. Este dato se puede extrapolar a todo el territorio español, en el que la ratio entre intérpretes de lenguaje de signos y discapacitados auditivos era de 221 sordos por cada intérprete, lo que contrastaba con datos de otros países de la Unión Europea como Finlandia, Estado en el que dicha ratio desciende a la cifra de diez personas por cada intérprete.

Sin embargo, teniendo presente la demanda de la Confederación Nacional de Sordos de España de triplicar el número de intérpretes para cubrir los servicios generales de interpretación, esta Institución consideró que la actuación de la Gerencia de Servicios Sociales era satisfactoria y

respondía, asimismo, a cauces de colaboración con las asociaciones representativas del colectivo de las personas sordas. Esta consideración se completó con la mención de iniciativas singulares por parte de algunas corporaciones locales (valga como ejemplo el Convenio suscrito el 25 de octubre de 2002 por el Ayuntamiento de León y la Federación de Asociaciones de Personas Sordas de Castilla y León) que completaban el convenio celebrado a nivel regional. Finalmente, se hizo referencia a la voluntad manifestada explícitamente por el ejecutivo autonómico de ampliar el número de intérpretes existente en la actualidad dentro de las disponibilidades presupuestarias.

Por lo que refiere al apartado educativo, el informe remitido por la Consejería de Educación y Cultura señalaba inicialmente que *“desde la administración educativa de la Comunidad de Castilla y León se está dando cumplimiento a lo dispuesto en el RD 696/1995, de Ordenación de la Educación de Alumnos con Necesidades Especiales, así como a la normativa de desarrollo, estableciendo, desde los órganos de esta Consejería la planificación de las medidas necesarias para la correcta atención de los alumnos con necesidades educativas especiales y de forma específica con el alumnado sordo o con discapacidad auditiva”*.

Junto a esta declaración de carácter general, la Consejería hacía mención a una serie de medidas adoptadas sobre la atención específica a los alumnos con discapacidad auditiva. Tales medidas son las siguientes:

1.- Intervención de profesores de apoyo de Educación Especial y de intérpretes de lengua de signos.

2.- Realización de un contrato de prestación de servicios, con la Federación de Personas Sordas de Castilla y León, para garantizar la prestación del servicio de intérpretes de la lengua de signos en los centros de enseñanza que sean necesarios por la escolarización de alumnos sordos usuarios de este tipo de lenguaje.

3.- Confección de un censo lingüístico de Castilla y León que contempla, entre sus objetivos, la detección del alumnado y familiares usuarios de la lengua de signos.

4.- Seguimiento del nivel de respuesta de los alumnos con discapacidad auditiva, con la finalidad de proceder a los ajustes que fueran necesarios para su correcta atención.

5.- Análisis de las necesidades anuales de intérpretes de lengua de signos en función de los alumnos detectados, teniendo en cuenta, asimismo, la etapa, ciclo de estudios y las necesidades específicas de interpretación.

6.- Elaboración de informes sobre accesibilidad, abogando por la eliminación de barreras de comunicación.

7.- Información relativa a la utilización de la lengua de signos en el ámbito escolar.

Evidentemente, nada cabe objetar por esta Procuraduría en lo concerniente a estas actuaciones de la Consejería de Educación y Cultura,

en tanto que todas ellas van destinadas, como no podía ser de otra manera, al logro de la inserción educativa plena de los estudiantes discapacitados auditivos.

No obstante, y a pesar de la favorable impresión obtenida respecto a la totalidad de las medidas anteriormente enumeradas, esta Institución no pudo dejar de mostrar la honda preocupación que le había producido la lectura de diversos datos sobre los estudiantes sordos, la cual nos llevó a concluir que las medidas adoptadas por la Consejería aún no eran suficientes para garantizar que la integración de estos estudiantes fuese real y efectiva.

En efecto, de acuerdo con la “encuesta sobre discapacidad, deficiencia y estado de salud” realizada por el Instituto Nacional de Estadística en 1999, en España existían aproximadamente un millón de personas con discapacidad auditiva, entre las cuales había 7.000 niños escolarizados. Según han expuesto los representantes del colectivo de padres de alumnos afectados por dicha discapacidad, no se garantiza el acceso efectivo de los alumnos sordos a los contenidos académicos porque la enseñanza pública, a su entender, contempla las necesidades educativas especiales de las personas con discapacidad auditiva, pero no las necesidades específicas del alumnado sordo, el cual requiere una metodología bilingüe y bicultural para el desarrollo del aprendizaje, en el que se debería utilizar la lengua de signos como una de las lenguas vehiculares.

Otro problema denunciado por la comunidad sorda era el concerniente al hecho de que los profesores de los niños sordos en España no están obligados a conocer la lengua de signos, por lo que los programas didácticos se imparten vocalizando y obligando al alumnado a que lo entiendan. Este sistema, en principio, pretende conseguir que los niños sordos hablen y asimilen como si fueran oyentes, lo que constituye, en opinión de las asociaciones de sordos, una de las causas por las que van quedando rezagados a lo largo del proceso educativo.

Independientemente de estos problemas, los cuales deben ser resueltos por los profesionales docentes con el fin de garantizar en la mayor medida de lo posible la integración educativa del alumnado sordo, esta Procuraduría tuvo conocimiento de algunos datos estadísticos sobre dicha integración de los que se derivaban consecuencias ciertamente muy preocupantes. Entre estos datos, se subrayaron los siguientes:

1.- El número de intérpretes del lenguaje de signos en Castilla y León (18 personas en total y 35 profesores de los cuales 27 poseen algún tipo de discapacidad auditiva) parecía resultar insuficiente.

2.- Según estudios que obran en poder de la Confederación Nacional de Sordos, se pudo constatar que el nivel lector de los niños y niñas sordos al finalizar la extinta Educación General Básica no superaba los niveles de los niños oyentes de nueve años de edad.

3.- Otros estudios más recientes han indicado que tan solo el 40% de los alumnos sordos obtiene el título de graduado escolar y únicamente el 1% alcanza la Universidad.

4.- En el informe publicado en 2001 por el Consejo Escolar del Estado se revela que el 75% de los niños sordos se encuentran escolarizados en los niveles educativos de la etapa obligatoria o en programas de garantía social y sólo el 25% pasa a la etapa secundaria.

5.- Según informes obrantes en la Confederación Nacional de Sordos, la carencia de recursos humanos ha supuesto que el 80% de los sordos pueda ser considerado “analfabeto funcional”, al no tener la capacidad de realizar una lectura de naturaleza o carácter comprensivo.

6.- De los datos anteriormente expuestos surge como consecuencia inevitable el hecho de que cuando los niños sordos salen del entorno familiar para afrontar la vida adulta se encuentran con enormes barreras en la sociedad. Así, los índices de desocupación son casi del 40% entre la población masculina y alcanzan cuotas del 60% entre el sexo femenino. Además, los que trabajan no desempeñan, salvo en casos excepcionales, puestos de trabajo que conlleven responsabilidad.

Estos datos demuestran que aun queda un largo camino que recorrer en la integración real del alumnado sordo y que sería necesario acometer algún tipo de actuación con el fin de mejorar las estadísticas citadas. Parece claro, a la luz de los datos referidos, que los poderes públicos tendrán que revisar sus actuaciones, lógicamente dentro de sus disponibilidades

presupuestarias, para lograr la integración de los disminuidos sensoriales y el amparo en el disfrute de sus derechos constitucionales previsto en el art. 49 de la Carta Magna.

Desde otro punto de vista, la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación, dispone en su art. 44.2 que “el sistema educativo dispondrá de los recursos necesarios para que los alumnos con necesidades educativas especiales, temporales o permanentes, puedan alcanzar los objetivos establecidos con carácter general para todos los alumnos”. Y por otra parte, el art. 8 del RD 696/1995, de 28 de abril, por el que se regula la ordenación de los alumnos con necesidades educativas especiales, impone a la administración educativa el deber de dotar a los centros docentes con recursos, medios y apoyos complementarios a los previstos con carácter general en cumplimiento de lo establecido en la Logse, cuando el número de alumnos con las necesidades educativas especiales escolarizados en ellos y la naturaleza de las mismas así lo requiera.

Nos encontramos, en definitiva, ante una coyuntura educativa de los alumnos sordos manifiestamente susceptible de mejora y que la administración educativa autonómica, dentro de su ámbito competencial, dispone de medios para adoptar algunas vías de solución a la problemática planteada. Dentro de las distintas medidas que podrían mejorar la asistencia educativa de este alumnado se plantearon, por la asociación autora de la queja, entre otras, las siguientes:

- Incremento del número de intérpretes.
- Introducción de la figura del asesor de sordos.
- Potenciación de los equipos específicos para la atención de discapacitados auditivos.
- Creación de un colegio bilingüe en la Comunidad Autónoma, donde las materias se impartan en lenguaje de signos.

En torno a la primera propuesta, se insistía en el hecho de que el número de intérpretes de lengua de signos que existen parecía escaso si se atiende a las estadísticas regionales de alumnado sordo. Únicamente debe hacerse especial hincapié en la necesidad de garantizar la presencia de intérpretes en las distintas universidades, con el fin de lograr la plena inserción del 1% de alumnos sordos que logran acceder a los estudios universitarios. En este sentido, el art. 18.1 del RD 696/1995 impone a las universidades públicas el deber de facilitar a los alumnos discapacitados el acceso a las enseñanzas con el fin de proseguir sus estudios, algo que será inviable para los discapacitados auditivos si no disponen de un intérprete. Por lo demás, y ante el compromiso del Presidente del ejecutivo autonómico de aumentar el número de intérpretes y el análisis que anualmente realiza la Consejería de Educación y Cultura sobre las necesidades de intérpretes, se consideró que esta propuesta inicial estaba siendo objeto de un tratamiento satisfactorio por la administración autonómica.

En segundo lugar, se hacía mención a la instauración en el sistema educativo de la figura de los asesores de sordos, figura que viene funcionando con éxito, al menos, en las Comunidades Autónomas de Murcia y Canarias. Esta figura, en palabras de la Federación de Sordos de Castilla y León, se definiría como “una persona sorda adulta, que sirve como modelo identificativo”. Se trataría de una persona presente en las aulas, que no tendría la condición de profesor, y cuyas funciones se centrarían en adaptar y asesorar al niño, proporcionarle toda la información que se le transmite por el profesorado y, fundamentalmente, dotarle de una base que es la lengua de signos. Esta medida tendría su amparo en el art. 47.1 de la Ley Orgánica 10/2002, de Calidad de la Educación y en el art. 8.1 del RD 696/1995, de 28 de abril, preceptos que imponen a la Administración educativa el deber de dotar a los centros docentes de todos los medios y recursos necesarios que se requieran para garantizar la escolarización de los alumnos con necesidades educativas especiales.

En tercer lugar, se proponía, como medida de mejora, la potenciación de los equipos específicos para discapacitados auditivos. Según los datos de los que dispone esta Institución, en la Comunidad de Castilla y León, en fecha 14 de julio de 2002, existían únicamente dos equipos de esta naturaleza, los cuales estaban ubicados en León y Salamanca. Estos equipos, formados por logopedas, psicopedagogos y otros profesionales, tienen como atribución principal la prestación de información y orientación en materia educativa. En lo que respecta a esta

propuesta, esta Procuraduría estimó que debería establecerse un equipo en cada una de las provincias de la Comunidad, siempre dentro de las disponibilidades presupuestarias y con cargo a un criterio de prioridades que debería establecer la propia Consejería de Educación y Cultura.

Finalmente, se planteó, como última propuesta tendente a mejorar la integración de los alumnos sordos, la creación de un colegio bilingüe en la Comunidad de Castilla y León, donde las materias se impartieran también en lenguaje de signos. Este colegio impartiría un modelo educativo en el que los profesores y los niños manejan el mismo código lingüístico, lo que ha dado buenos resultados en otros países occidentales como Estados Unidos. En España ya existen precedentes de este tipo de colegios y, en concreto, en la Comunidad de Cataluña existen tres escuelas que imparten este tipo de formación desde la educación infantil hasta el ciclo de educación primaria, con lo que se consigue que los niños aprendan a comunicarse desde muy temprana edad en el lenguaje de signos y a leer en castellano.

Esta Procuraduría es consciente de que el art. 3.2 del RD 696/1995 establece como regla general que los alumnos con necesidades educativas especiales, temporales o permanentes, asociadas a sus condiciones personales de discapacidad sensorial, serán escolarizados en los centros y programas ordinarios. No obstante, y a la vista de los datos anteriormente expuestos que muestran una deficiente integración educativa del alumnado sordo, fundamentalmente en lo relativo al avance y promoción en los

subsiguientes ciclos del sistema educativo, se consideró que esta propuesta tendría su cobertura legal en el segundo inciso del citado precepto que permite la escolarización de los alumnos en centros de educación especial cuando las necesidades de alumnos no puedan ser adecuadamente satisfechas en los centros y programas ordinarios y en el art. 45 de la recientemente aprobada Ley Orgánica de Calidad de la Educación que dispone que “los alumnos con necesidades educativas especiales serán escolarizados en función de sus características, integrándolos en grupos ordinarios, en aulas especializadas en centros ordinarios, en centros de educación especial o en escolarización combinada”. Desde otra perspectiva, el art. 19.3 del citado Real Decreto reconoce la posibilidad de instituir centros de educación específicos que escolaricen a alumnos con necesidades educativas especiales asociadas a un determinado tipo de discapacidad.

No debe olvidarse finalmente que el art. 47.1 de la Ley Orgánica de Calidad de la Educación y el RD 696/1995, de 28 de abril, -al que se da cumplimiento por la Administración educativa autonómica, tal y como se expresa en el informe remitido a esta Procuraduría- imponen a la Administración el deber de dotar a los centros docentes con los recursos, medios y apoyos que se precisen en atención a las necesidades educativas especiales de los alumnos escolarizados. En definitiva, con un incremento gradual de los medios personales y materiales que se ponen a disposición de los alumnos con discapacidad auditiva, la asistencia educativa al

alumnado sordo se irá acercando al fin de lograr su integración real y efectiva, alcanzando los objetivos establecidos con carácter general para todos los alumnos, de conformidad con lo establecido en el art. 49 CE y el art. 44.2 de la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre.

Ante los argumentos expuestos, se remitió a la Consejería de Educación y Cultura la siguiente resolución:

“Que se aborden por esa Consejería de Educación y Cultura, dentro de las disponibilidades presupuestarias, cuantas actuaciones sean precisas para que los alumnos con discapacidad auditiva puedan alcanzar los objetivos establecidos con carácter general para todos los alumnos y, así, se consiga su integración real y efectiva, dando cumplimiento al mandato del art. 49 CE y del art. 44.2 de la Ley Orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación.

De los datos estadísticos incorporados en el texto de esta Resolución se desprende que la Administración educativa debería acometer algunas medidas con la finalidad de garantizar la calidad educativa y lograr la mejora de la enseñanza de los alumnos que sufren de discapacidad auditiva. Entre dichas medidas, siempre dentro de las disponibilidades presupuestarias de la Consejería, se proponen las siguientes:

- La ampliación del número de intérpretes, garantizando su presencia en las Universidades

- *La instauración de la figura de los asesores de sordos*
- *La potenciación y desarrollo de los equipos específicos de atención a discapacitados auditivos en las distintas provincias de la Comunidad*
- *La creación de un colegio bilingüe en la Comunidad, en el que las distintas materias se impartan también en lenguaje de signos”.*

En la fecha de cierre de este informe no se ha recibido respuesta de la Consejería de Educación y Cultura sobre la aceptación o el rechazo de las propuestas indicadas en la resolución.

Todo ello sin perjuicio de que por parte de esta Procuraduría , a la vista de posibles reclamaciones o incluso de oficio, se valore la posibilidad de sugerir la adopción de otras medidas.

2.1.6. Propuesta de creación de una Fundación de la Comunidad de Castilla y León contra la Exclusión Social

El motivo del expediente de queja **Q/1050/01** se refería a la reivindicación de una sensibilización efectiva con el colectivo de los “sin techo”, concretada en la solicitud de un Centro de Acogida Integral en la ciudad de Valladolid.

El firmante de la queja manifestó que *“a primeros de diciembre de 1999 se abrió con carácter provisional un albergue con capacidad para sesenta personas, pero sin posibilidad, por falta de espacio, de prestar cualquier otro tipo de atención social que no sea la de dormir”*. La

propuesta que se planteó era la creación de una Fundación o Patronato formado por Entidades públicas y privadas, entre las que destacarían la Junta de Castilla y León, el Ayuntamiento de Valladolid, la Diputación Provincial de Valladolid, la Universidad, la Cámara de Comercio, las Cajas de Ahorro, las Asociaciones empresariales y Sindicales y la Iglesia. Ante la problemática social de los “sin techo”, el autor de la queja sostenía que “la colaboración entre las entidades más significativas de la ciudadanía deben encontrar el cauce preciso para lograr la inserción de estas personas, aportando lo necesario y específico de cada una de ellas”, y que su propuesta es ya una realidad en otras provincias como Madrid, Burgos o Vizcaya.

Admitida a trámite la queja presentada, nos dirigimos a la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León y al Excmo. Ayuntamiento de Valladolid con el objeto de que proporcionasen información sobre las cuestiones aducidas en el escrito de queja. Las solicitudes se referían fundamentalmente a las actuaciones desarrolladas desde el Ayuntamiento de Valladolid, respecto al programa integral de los “sin techo” y a la previsión de ejecución de sendos proyectos de Cruz Roja y ACLAD articulados a favor del colectivo de los más desfavorecidos.

Es importante destacar que el interesado había reconocido que desde marzo de 1999 se dieron bastantes pasos, como la creación de una Comisión de Técnicos, formada por todas las Instituciones que atienden al colectivo de los “sin techo”, y la apertura de un albergue con capacidad

para sesenta personas, gestionado por Cruz Roja con la ayuda financiera del Ayuntamiento de Valladolid. No obstante, a pesar de estas indudables mejoras, el autor de la queja manifestaba que “falta un tratamiento integral ante los múltiples factores que confluyen, y que es preciso atender, prestando la acogida, ayuda y apoyo necesario para proporcionar la atención individualizada, más allá de la mera faceta asistencial”.

Por lo que se refiere al centro de acogida de la ciudad de Valladolid para el colectivo “sin techo”, dependiente del Ayuntamiento y gestionado por Cruz Roja, nada se objetó, con carácter general, a lo descrito en el informe elaborado por el Ayuntamiento de Valladolid. En este sentido, se destacó que la necesidad de un nuevo albergue no vendría justificada, desde un punto de vista cuantitativo, por las solicitudes de estancia, pues se afirmaba que “es habitual la existencia de plazas vacantes desde el mes de julio hasta la actualidad”.

Por tanto, la iniciativa de ceder dos parcelas dotacionales del Ayuntamiento tiene una finalidad distinta a la puramente asistencial. Estaríamos ante una cesión patrimonial, en el caso de la parcela cedida a la Asamblea Provincial de Cruz Roja, cuyo fin sería la construcción de un centro de acogida integral para el colectivo de personas en situación de exclusión social, en el que no solamente se contemplarían actuaciones de manutención y alojamiento, sino también espacios para actividades encaminadas a la integración social y laboral, como programas de habilidades sociales, cursos de formación ocupacionales, talleres de empleo

o actividades de prevención. Respecto a esta cuestión, solamente se expresó la voluntad de esta Procuraduría relativa a que la tramitación burocrática y las transferencias financieras para la construcción del Centro de Atención Polivalente de Cruz Roja y del Centro de Emergencia Social de Aclad se agilizaran para dar satisfacción a las necesidades sociales a las que respondían tales proyectos.

El motivo principal de esta Resolución se encontraba en la pretensión del firmante de la queja de crear una Fundación o Patronato, integrada por todas las entidades públicas y privadas que pudieran coadyuvar a la reinserción de las personas componentes del colectivo “sin techo” en una vida lo más normalizada posible.

Esta pretensión se podría superponer, en el ámbito territorial de la localidad de Valladolid, con la Comisión Técnica creada en octubre de 1999 por el Ayuntamiento de Valladolid como foro de coordinación institucional, en la que participaban inicialmente Cáritas, Cruz Roja, Aclad, Proyecto Hombre, Hogar Pax, Comisión Ciudadana pro-albergue, la Consejería de Sanidad y Bienestar Social y el Ayuntamiento de Valladolid. Si bien se reconoció que la Comisión Técnica de Indomiciliados tenía una finalidad coordinadora de todas las actuaciones que desarrollasen programas de inserción social del colectivo de los “sin techo”, que incluye, entre otros, a toxicómanos, transeúntes, enfermos mentales o expresidarios, esta Procuraduría estimó que tal actividad coordinadora se podría garantizar en mayor medida si se instituyera una organización en la

que estuvieran integradas todas aquellas entidades, públicas o privadas, que pudieran realizar alguna aportación en relación con la integración de los más desfavorecidos.

Como el propio Ayuntamiento de Valladolid informó, *“la necesidad de trabajo conjunto entre las distintas entidades públicas y privadas que atienden al colectivo de los sin techo exige la continua coordinación para garantizar una adecuada atención y evitar incorrectos usos de los recursos”*. Dicha coordinación se llevaba a cabo de tres maneras:

- Con las entidades que proporcionaban vales de comida para el comedor Calderón, para conocer quién posee la acreditación para entrar, quién acude y quién no asiste teniendo vale.

- Con los profesionales que realizan programas de empleo, a través del seguimiento de los itinerarios individualizados de inserción.

- Con Cruz Roja, a través de la suscripción de un convenio de colaboración para gestionar el albergue.

Sin perjuicio de estas fórmulas de coordinación, y a la vista de lo informado por el Ayuntamiento de Valladolid, se consideró que no existían impedimentos legales para crear una Fundación con funciones de apoyo y estudio general de la situación actual y de los cauces para mejorar las condiciones vitales de las diversas personas integrantes del colectivo de los “sin techo”. Además, la participación activa, en calidad de integrantes de

una persona jurídica de finalidad social como la Fundación que se propone, de entidades como la Junta de Castilla y León, los agentes sociales, las universidades públicas, la Iglesia o las cajas de ahorro, repercutiría, indudablemente, en un mejor conocimiento de las medidas a aplicar para la efectiva integración de las personas excluidas socialmente.

Como advierte la Exposición de Motivos del Decreto 24/2001, de 25 de enero, por el que se aprueba el Plan Regional Sectorial de Acciones frente a la Exclusión Social, los poderes públicos están obligados a proteger los derechos de las personas y a favorecer su desarrollo en libertad, para lo cual han promovido el desarrollo de un amplio sistema de protección. Continúa el Decreto señalando que los servicios sociales juegan un papel fundamental y que es preciso establecer mecanismos de coordinación de todos los agentes que participan, con el fin de conseguir una actuación integral y el aprovechamiento racional de los recursos públicos y privados.

Dentro de la organización administrativa de nuestra Comunidad Autónoma, las competencias de administración y gestión de los centros, servicios y programas en materia de acción social y servicios sociales corresponden a la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 2/1995, de 6 de abril. Pues bien, los mecanismos de coordinación que tratan de lograr una actuación integral del sistema de servicios sociales se verían muy mejorados si existiera una persona jurídica, como pudiera ser una Fundación, en la que otros órganos

de la Administración Autonómica ajenos a la Gerencia de Servicios Sociales, las universidades públicas, la Iglesia, las cajas de ahorro y los sindicatos y asociaciones empresariales, entre otras entidades, participasen activamente y manifestaran su parecer e impresiones, sobre la problemática social de los indigentes.

Dentro de la Administración Autonómica, el papel fundamental corresponde a la Gerencia de Servicios Sociales, liderando las actuaciones administrativas contra la exclusión social. No obstante, hay otros órganos administrativos como la entonces Dirección General de Trabajo, que asume funciones relevantes en la problemática objeto de la queja, sobre todo en la integración laboral de estas personas, en coordinación con la Gerencia, lo que se manifiesta palmariamente en los procedimientos de reconocimiento de la prestación de Ingresos Mínimos de Inserción.

La participación, en la Fundación que se propugna, de una representación de la organización administrativa autonómica competente en materia de trabajo vendría reafirmada por el traspaso de competencias a la Comunidad de la gestión de las funciones del Inem, en el ámbito de trabajo, empleo y formación (RD 1187/2001, de 2 de noviembre), con efectos desde el 1 de enero de 2002.

Por otra parte, la presencia de la Universidad en la Fundación vendría plenamente justificada, por la importancia de los estudios sociológicos y de cualquier otro carácter que puedan ayudar a la adopción de medidas globales e integrales para el colectivo de los excluidos sociales.

Así, a título de ejemplo, las Escuelas Universitarias de Trabajo Social, en su calidad de conocedores directos de la materia, podrían realizar trabajos de investigación y aportar alternativas para un mejor tratamiento y solución de los problemas que afectan al colectivo de los excluidos sociales.

También sería importante la aportación de los agentes sociales, asociaciones empresariales y sindicatos, los cuales, en el papel que el art. 7 CE les asigna de contribución para la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios, podrían aportar, igualmente, y dentro de sus posibilidades, alguna ayuda al respecto. En relación con ello, las asociaciones empresariales podrían aportar apoyo a la integración laboral, mediante las oportunas ofertas de trabajo, y los sindicatos ofrecerían apoyo material y asesoramiento, cuestión esta última en la que se han significado especialmente en materia de extranjería e inmigración, materia que afecta a un colectivo -el de los inmigrantes- que se incluye en el Plan Regional Sectorial de Acciones frente a la Exclusión Social junto a otros de distintas características dentro de los denominados popularmente “sin techo”.

La Iglesia también podría tener cabida en una posible Fundación de apoyo a los excluidos sociales, por la labor que tradicionalmente ha desempeñado de ayuda a los más necesitados. Y, finalmente, las cajas de ahorro, igualmente podrían incorporarse como miembros de esta Fundación dada su naturaleza de entidades de crédito sin ánimo de lucro de

naturaleza fundacional y de carácter social, que le atribuye el art. 2 de la Ley 5/2001, de 4 de julio, de Cajas de Ahorro de Castilla y León.

El sistema de acción social de nuestra Comunidad Autónoma tiene como objetivos, de conformidad con lo establecido en el art. 3 de la Ley 18/1988, de 23 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales de Castilla y León, la promoción de la solidaridad, el desarrollo libre y pleno de la persona, la igualdad de los individuos en la sociedad, la prevención y eliminación de las causas que conducen a la marginación y facilitar los medios para la integración y el desarrollo comunitario, así como el bienestar social de los ciudadanos y grupos sociales. Es decir, ante la imperiosa necesidad que se deriva del precepto aludido de realizar actuaciones globales o integrales en relación con el colectivo de los marginados sociales que superen la faceta meramente asistencial, sería adecuada la creación de una Fundación de ámbito regional con la participación de las entidades anteriormente indicadas y cuantas otras se estime que puedan realizar aportaciones de interés, como instrumento para solventar, en la medida de lo posible, las deficientes condiciones vitales del heterogéneo colectivo de los “sin techo”. Por lo tanto, se estimó que la actuación de los poderes públicos no se debería agotar con el mantenimiento y la construcción de nuevos centros asistenciales para indigentes, sino que si se quiere una integración de estas personas en la sociedad, se debería dar un paso más, en el que todas las aportaciones que se pudieran realizar serían bienvenidas. Y, en este contexto, en absoluto

sería despreciable la pretensión del firmante de la queja de instituir una Fundación con representación de todas las entidades públicas y privadas que pudieran aportar luces al grave problema de la integración social de los indigentes, pretensión a la que esta Procuraduría se adhirió en atención a los argumentos expuestos.

Finalmente, para completar los argumentos a favor de una posible Fundación regional de apoyo y defensa a los excluidos sociales, se hizo una breve referencia a lo dispuesto en la Ley 30/1994, de 24 de noviembre, de Fundaciones y de Incentivos Fiscales a la Participación Privada en Actividades de Interés General, texto que desarrolla el art. 34 de nuestra Carta Magna. En este sentido, el actualmente derogado art. 1 de la Ley 30/1994 disponía que “son fundaciones las organizaciones constituidas sin ánimo de lucro que, por voluntad de sus creadores, tienen afectado de modo duradero su patrimonio a la realización de fines de interés general”. En consecuencia, el único requisito imprescindible es la voluntad de aportar, sin ánimo de lucro, bienes y derechos de cualquier tipo, que se vinculen o afecten al cumplimiento de unos fines sociales. El art. 6 de dicha Ley, por otra parte, reconoce la capacidad para constituir fundaciones a las personas jurídicas públicas salvo que sus normas reguladoras establezcan lo contrario, lo que implica que la Gerencia de Servicios Sociales tendrá plena capacidad jurídica para constituir fundaciones de carácter benéfico-social.

Para concluir esta resolución, se expuso que la creación de una Fundación de apoyo e integración de los excluidos sociales tendría que ir

acompañada de una dotación presupuestaria adecuada, por lo que sería recomendable que se dispusiera por la Gerencia una consignación presupuestaria a tal efecto. En definitiva, los fines de la Fundación que se propugna estarían incluidos dentro de los establecidos en el art. 2 de la Ley, en concreto, dentro de los de asistencia social, y, además, se beneficiaría a una colectividad genérica de personas, en los términos del apartado 2 del precepto citado; lo que redundaría, sin duda, en la consecución del carácter integral en la actuación administrativa en materia de lucha contra la exclusión social, y en un mejor cumplimiento de los programas agrupados en el Plan Regional Sectorial de Acciones frente a la Exclusión Social.

La resolución se concretó en los siguientes términos:

«Que se valore por la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León la posibilidad de realizar cuantas actuaciones administrativas sean necesarias para crear una Fundación de ayuda e integración de las personas en situación de exclusión social a nivel regional, ante la inexistencia de impedimento legal alguno, y con el fin de conseguir la participación activa de todas aquellas entidades públicas o privadas que puedan coadyuvar con su presencia a buscar cuantas soluciones o alternativas fueran adecuadas para el logro efectivo de la inserción laboral y social del ecléctico colectivo de los “sin techo”».

Esta propuesta fue rechazada por la Gerencia de Servicios Sociales, fundamentalmente por estimar que *“no es el momento de crear una*

Fundación, pues no se garantizaría la participación de todas las asociaciones y agentes implicados por considerar necesario previamente el buen funcionamiento de las estructuras de coordinación”.

2.2. Defensa del Estatuto de Autonomía

2.2.1. Treviño

El 14 de marzo de 2002 esta Institución tuvo conocimiento, a través de la lectura de diversos artículos de prensa publicados en varios medios de comunicación, de la firma de una serie de convenios de colaboración en materia de promoción económica, desarrollo rural, sanidad, educación y cultura, con vigencia anual prorrogable, entre el Gobierno Vasco y los Ayuntamientos de Condado de Treviño y la Puebla de Arganzón.

Con el fin de estudiar si tales convenios se adaptaban a la legalidad vigente, nos dirigimos a los ayuntamientos firmantes de los mismos, requiriéndoles que nos remitieran copia de los expedientes tramitados en relación con la aprobación de los convenios y copia de los mencionados convenios. Este requerimiento fue atendido de manera eficiente por las corporaciones locales que suscribieron los convenios.

Posteriormente, llegó a conocimiento de esta Procuraduría la noticia de que el Gobierno de la Nación, a instancias de la Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma, había recurrido ante el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León los convenios de colaboración

suscritos entre los ayuntamientos del enclave de Treviño y el Gobierno Vasco. En ese momento, se solicitó a la Delegación del Gobierno en la Comunidad de Castilla y León y a los Ayuntamientos de Condado de Treviño y la Puebla de Arganzón que confirmasen la veracidad de dicha noticia.

Esta petición de información fue atendida por todas las instancias requeridas, las cuales confirmaron que el Servicio Jurídico del Estado en Burgos había formalizado recurso contencioso-administrativo contra los acuerdos de los Ayuntamientos de Condado de Treviño y la Puebla de Arganzón, adoptados en sesiones de sus respectivos Plenos de 15 de febrero de 2002 y 22 de febrero de 2002, respectivamente, relativos a la suscripción de un Convenio Marco de Cooperación Institucional entre el Gobierno Vasco y los dos municipios del enclave treviñés.

La Delegación del Gobierno en la Comunidad de Castilla y León precisó, que *“por resolución de esta Delegación del Gobierno de 4 de junio de 2002 se instó al Servicio Jurídico del Estado en Burgos la formalización, de acuerdo con lo previsto en el art. 66, y, subsidiariamente, en el art. 65.4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, de un recurso contencioso-administrativo contra los acuerdos del Ayuntamiento de Condado de Treviño de 8 de marzo de 2002 y del Ayuntamiento de la Puebla de Arganzón de 12 de marzo de 2002, por los que se resuelve suscribir tres Convenios de Colaboración entre el Gobierno Vasco y los dos municipios*

citados, en materia de educación y cultura, de sanidad y de promoción económica y de desarrollo rural”. Asimismo, se señalaba que “dichos recursos se han interpuesto ante la Sala en Burgos del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, al amparo del art. 10.1.a) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, aunque se ha planteado, de oficio, cuestión sobre la posible competencia de la Sala de lo Contencioso de la Audiencia Nacional para conocer de los mismos”.

Una vez probada la existencia de un procedimiento judicial sobre los hechos que dieron lugar a esta actuación de oficio, esta Institución suspendió su actividad supervisora, en cumplimiento de lo establecido en el art. 12.2 de la Ley del Procurador del Común de Castilla y León, precepto que impide la investigación de las quejas cuyo objeto se encuentre pendiente de resolución judicial.

2.2.2. Enseñanza de la lengua gallega

En el informe del año pasado se hacía referencia a un importante número de quejas presentadas en esta Institución, todas ellas relativas a la implantación de la enseñanza de la lengua gallega en diversas poblaciones de nuestra Comunidad Autónoma limítrofes con la Comunidad Autónoma de Galicia.

Las medidas adoptadas por la Consejería de Educación y Cultura, coincidentes prácticamente en todos sus términos con las propuestas

elevadas por esta Institución, han sido llevadas a efecto en el curso académico 2002-2003, por lo que, en principio, se ha dado plena satisfacción a las pretensiones de la totalidad de los autores de las quejas registradas el año 2001.

De este modo, esta Procuraduría ha procedido al cierre de las actuaciones iniciadas el pasado año, circunstancia que se ha visto reforzada por el hecho de que ninguna de las quejas presentadas el año 2001 ha sido reproducida hasta la fecha, una vez garantizada la enseñanza de la lengua gallega en los términos pretendidos por los interesados.

2.3. Propuestas de reforma normativa

2.3.1. Selección personal interino

La actuación de oficio con la referencia **OF/7/01**, a la que posteriormente se añadió la queja **Q/1739/01**, se refirió a la valoración del sistema de selección de personal interino utilizado por las distintas consejerías de la Junta de Castilla y León, sistema que, en opinión del autor de la queja, es injusto. La solicitud planteada por el reclamante se concretaba en la creación de una bolsa de trabajo para todos los puestos de personal interino.

La información solicitada por esta Institución a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial abarcaba cuestiones de distinto carácter, entre otras, datos de personal interino y de contrataciones

laborales de duración determinada en la administración general de la Comunidad Autónoma, la elaboración de la Oferta de Empleo Público de la Comunidad o la cifra global de comisiones de servicios por consejerías y por delegaciones territoriales.

A la vista de la información remitida se pudo detectar la existencia de diversos problemas en el funcionamiento del sistema de selección del personal interino, lo que ha conllevado diversas consecuencias en otras facetas de la Función Pública, como, por ejemplo, en la provisión de puestos de trabajo del personal funcionario.

En primer lugar, y para sentar los fundamentos de esta Resolución, se partió del concepto de personal interino que establece el art. 6 del Decreto Legislativo 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 Autónoma de Castilla y León. Dicho precepto define al personal interino como aquel “que por razones de necesidad y urgencia y mediante nombramiento por plazo no superior a un año, ocupa provisionalmente puestos de trabajo vacantes adscritos a funcionarios en las correspondientes relaciones y dotados presupuestariamente, así como el nombrado para cubrir las vacantes temporales producidas por funcionarios en los casos o situaciones en que éstos tengan derecho a reserva de plaza”. El apartado segundo del art. 6, profundizando en la definición del apartado primero, precisa que “únicamente podrá nombrarse personal interino cuando, para el normal

funcionamiento de los servicios, resultara estrictamente necesaria la cobertura del puesto de trabajo y no fuera posible, con la urgencia exigida por las circunstancias, su provisión por funcionario, ni siquiera provisionalmente”. De esta definición se puede concluir que la nota fundamental que caracteriza al personal interino es la urgencia o necesidad de ocupar un puesto de trabajo concreto, siempre que no proceda otra alternativa.

Esta conclusión también se desprende de lo preceptuado en el Decreto 28/1992, de 27 de febrero, por el que se regula el nombramiento de personal interino de la administración de Castilla y León, el cual en su art. 4, al establecer las normas a que se debe ajustar al procedimiento para nombrar personal interino, matiza que lo que se trata es de “posibilitar la máxima agilidad en la selección en razón de la urgencia requerida para cubrir transitoriamente puestos de trabajo en tanto se destinan funcionarios de carrera a los mismos”.

Pues bien, del seguimiento realizado de diversas convocatorias de personal interino publicadas en el *BOCYL* en el año 2001, se pudo comprobar que la deseable agilidad en la selección del personal interino no se conseguía, y que en la mayoría de los casos los procesos de selección se dilataron durante largos lapsos temporales. A título de ejemplo, se mencionaron las siguientes convocatorias:

- Convocatoria de la Consejería de Agricultura y Ganadería por Orden de 1 de agosto de 2001 (*BOCYL* de 8 de agosto de 2001), resuelta por Orden de 24 de septiembre de 2001 (*BOCYL* de 1 de octubre de 2001).

- Convocatoria de la Consejería de Medio Ambiente por Orden de 29 de junio de 2001 (*BOCYL* de 10 de julio), resuelta por Orden de 28 de septiembre de 2001 (*BOCYL* de 15 de octubre).

- Convocatoria de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social de 8 de junio de 2001 (*BOCYL* de 21 de junio de 2001), resuelta por Orden de 24 de octubre de 2001 (*BOCYL* de 2 de noviembre).

- Convocatoria de la Consejería de Fomento de 5 de septiembre de 2001 (*BOCYL* de 10 de septiembre de 2001), resuelta parcialmente por Orden de 25 de marzo de 2002 (*BOCYL* de 5 de abril).

En todos los casos expuestos se demostró que había transcurrido un gran periodo de tiempo, que oscilaba entre dos y siete meses, desde que se convocaron las plazas de personal interino hasta su definitiva cobertura tras la toma de posesión del aspirante seleccionado, algo que se estima difícilmente compatible con el carácter de urgencia y necesidad que caracteriza a este tipo de personal.

Esta valoración se reflejaba aun más claramente en las vacantes de personal sanitario, en las cuales la urgencia en cubrir una plaza determinada se hace, en principio, más necesaria que en los puestos de carácter administrativo o burocrático. En relación con estas convocatorias

de personal interino sanitario, se realizó el seguimiento de varias convocatorias. Valga como ejemplo la convocatoria 8/2001 de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social de fecha 8 de junio de 2001 (*BOCYL* de 20 de junio de 2001), resuelta por la Secretaría General de la Consejería en fecha 10 de diciembre de 2001 (*BOCYL* de 18 de diciembre de 2001).

En los supuestos que se acaban de citar referentes a personal sanitario, se desvirtúa aún más el concepto de personal interino, pues su nombramiento, que responde teóricamente a motivos de necesidad o urgencia, se retrasa desde la fecha de la convocatoria por un plazo que en los casos examinados variaba de cuatro a seis meses.

La urgencia en la cobertura de los puestos de trabajo convocados para personal sanitario interino encuentra su justificación no solamente en la legislación general de función pública, sino también en la legislación específica sectorial aplicable. En concreto, el art. 3 de la Ley 1/1993, de 6 de abril, de Ordenación del Sistema Sanitario, define como dos de las actuaciones de la Junta de Castilla y León con relación al sistema sanitario, la garantía de los derechos de los ciudadanos de la Comunidad de Castilla y León en relación a los servicios sanitarios (apartado a) y la organización general de los medios y recursos adscritos al sistema sanitario, mediante el Plan de Salud de Castilla y León (apartado c). Estas actuaciones implican implícitamente la continuidad de las prestaciones de carácter sanitario y, en consecuencia, las plantillas de personal sanitario deberían de estar siempre

cubiertas, y, en caso de vacante, tendrían que estar ocupadas, bien por personal funcionario en comisión de servicios, bien por personal interino o laboral contratado, a la mayor brevedad posible.

Ante lo expuesto, parece claro que el procedimiento actual de selección del personal interino, a la vista de las convocatorias supervisadas, las cuales pueden servir de referencia para el resto de convocatorias realizadas, no satisface los fines de urgencia y necesidad previstos en la Ley, por lo que se habrán de buscar nuevos sistemas alternativos de selección que compatibilicen por un lado los derechos de los interesados y, por otro, la satisfacción del principio constitucional de eficacia en la actuación de la Administración, tendente a que los puestos de trabajo que tengan una necesidad objetiva e imperiosa de cobertura sean ocupados con celeridad.

En este sentido, los arts. 34 y 35 del Decreto 67/1999, de 15 de abril, por el que se aprueba el Reglamento General de 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, establecen un sistema de selección del personal interino que, si bien garantiza la necesidad objetiva de cubrir un puesto de trabajo, al mismo tiempo conciben un modelo extraordinariamente rígido y complejo en el que se exigen una multiplicidad de informes previos a la convocatoria (proyecto de convocatoria de la Consejería correspondiente, informe de la Intervención Delegada, informe de la Dirección General de la Función Pública y

aprobación final de la convocatoria por la Consejería donde se encuentren las vacantes). Ello supone que desde que se detecta la necesidad de cubrir el puesto de trabajo por la Consejería en que se encuentra la vacante, hasta que se resuelve la convocatoria, dado el gran número de pasos burocráticos a seguir, las notas caracterizadoras del personal interino de urgencia y necesidad se ven totalmente desvirtuadas. Esta conclusión se pone más de relieve, si consideramos que el personal interino, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 6.1 de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad de Castilla y León, va a tener un nombramiento por plazo no superior a un año.

Para solucionar la problemática aludida, se podrían aportar diferentes alternativas, entre las que destacan, como los dos sistemas más utilizados en otras Administraciones públicas, las listas de espera entre los participantes en los procesos selectivos para el ingreso en los respectivos Cuerpos y las bolsas de trabajo, en las que se deberían ponderar adecuadamente los distintos méritos de quienes deseen integrarse en las mismas. En atención a lo que se acaba de indicar, y en aras a lograr la mayor agilidad posible en la selección del personal interino, se propuso evitar, en la medida de lo posible, el actual sistema de convocatoria, el cual, como se ha expuesto, retrasa en gran medida la cobertura del puesto de trabajo vacante.

La primera opción que se planteó para valoración de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial y del resto de miembros que

forman parte del Consejo de la Función Pública, fue la creación de listas de espera a partir de los procesos selectivos de acceso a la Función Pública Autonómica. La lista debería originarse de las convocatorias de pruebas selectivas para el acceso a los cuerpos y escalas de la administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León. Además, en la Orden de convocatoria se tendría que hacer constar expresamente que aquellos aspirantes que, participando por el turno libre o de discapacidad, superasen algún ejercicio, y no hubieran sido nombrados funcionarios de carrera, se integrarán en una lista de espera creada para la selección de personal interino, salvo que el interesado manifestase en su solicitud de participación en las pruebas selectivas su voluntad en contrario.

El orden de inclusión en la lista debería determinarse tomando como criterios de prelación el número de ejercicios aprobados, la suma de las puntuaciones obtenidas en los ejercicios superados y en caso de empate, habría de atenderse a la mayor calificación en cada uno de los ejercicios superados según el orden de prelación de los mismos establecido en la convocatoria de las pruebas selectivas. Lógicamente, los integrantes de las listas deberían acreditar documentalmente el cumplimiento de los requisitos para el acceso al cuerpo o escala de que se trate, referidos siempre a la fecha de finalización de presentación de solicitudes de participación en el correspondiente proceso selectivo, de conformidad con lo establecido en el art. 20.2 del Decreto 67/1999, de 15 de abril.

Las listas de espera deberían renovarse cada vez que se celebre un nuevo proceso selectivo para el acceso al cuerpo o escala de que se trate, entrando en vigor en el momento de su publicación, y dejando sin efecto las listas resultantes de procesos selectivos anteriores. La gestión de estas listas de espera corresponderá a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, a través de la Dirección General de la Función Pública, la cual, en virtud de lo establecido en el art. 7 a) del Decreto 226/1999, de 19 de agosto, desempeña la dirección y coordinación de la gestión de personal funcionario y laboral de la Comunidad de Castilla y León. Con el fin de coordinar la cobertura de plazas vacantes por personal interino, las correspondientes secretarías generales y los órganos competentes de los organismos autónomos de las consejerías que precisen este tipo de personal deberán remitirse a la Dirección General de la Función Pública a efectos de obtener la correspondiente autorización y de que se proceda desde la citada Dirección General a la localización de los candidatos, siguiendo rigurosamente el orden establecido en la lista.

Asimismo, sería imprescindible que se informase adecuadamente a las organizaciones sindicales más representativas de la gestión de estas listas de espera y que se facilitara su presencia en la elaboración de las mismas, para garantizar su objetividad y transparencia.

Esta medida daría cumplimiento a lo dispuesto por el art. 41.2 de la Ley de Ordenación de la Función Pública de Castilla y León, que dispone que los procedimientos de selección de personal interino “posibilitarán la

agilidad en la selección, en razón a la urgencia para cubrir provisionalmente los puestos de trabajo en tanto no sean cubiertos por funcionarios, sin perjuicio de respetar siempre los principios de igualdad, mérito y capacidad”.

Otra opción que, sin duda, agilizaría la selección del personal interino sería la constitución de bolsas de trabajo para personal laboral de duración determinada. Esta posibilidad se aplicaría alternativamente a las listas de espera de personal interino surgida de los procesos selectivos para el ingreso en la Administración en la Comunidad Autónoma de Castilla y León. En el supuesto de las listas de espera, la elaboración sería automática, pues lo que tendría que hacerse simplemente sería comprobar las actas de los exámenes, ubicando a los aspirantes en el orden que le correspondiera por sus ejercicios aprobados y por las calificaciones que hubieran obtenido; por el contrario, el sistema de bolsa de trabajo generaría labores administrativas suplementarias, pues se requeriría determinar un baremo de méritos consensuado con las organizaciones sindicales y la comprobación individual de los méritos de cada solicitante.

No obstante, e independientemente de esta valoración, se consideró que tanto el sistema de lista de espera como el de bolsa de trabajo, por su agilidad y objetividad, supondrían un gran avance en la selección del personal interino en comparación con la situación actual de convocatoria por las diversas Consejerías.

Esta Procuraduría, por otra parte, es consciente de que en estos sistemas de selección se tienen que conciliar dos intereses: el de los participantes en los procesos selectivos y el de aquellas personas que han prestado servicios a la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Se estimó, como premisa de inicial referencia, que en cualquiera de los dos sistemas propuestos como alternativos al actual debería partirse de un parámetro o fundamento básico: La preceptiva participación de los integrantes de las listas de espera o de las bolsas de trabajo en los pertinentes procesos selectivos para el ingreso en los cuerpos o escalas de la Administración Autonómica. Una vez que los interesados han participado en tales pruebas selectivas, como muestra inequívoca de su voluntad de adquirir la condición de personal funcionario o personal laboral fijo, es cuando, en su caso, procedería valorar con carácter adicional otros méritos como la antigüedad, los servicios prestados, la condición de minusválido o cualesquiera otros que se estimen pertinentes.

Se reiteró, en relación con lo expuesto hasta el momento, que en la legislación de otras comunidades autónomas se establecía un denominador común para la obtención de la condición de personal interino: La necesidad de participar en los procesos selectivos convocados en desarrollo de las correspondientes ofertas de empleo público por el sistema general de acceso libre o por aquellos otros que legalmente se establezcan. En estas bolsas de trabajo se integrarían aquellos aspirantes que, sin haber superado el proceso selectivo, hubiesen aprobado al menos un ejercicio del mismo y

aquellas personas, que, teniendo la condición de aspirantes al ingreso en la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, hubieran prestado servicios a la misma con anterioridad.

Este sistema de bolsa de trabajo podría utilizarse de dos maneras distintas: Una primera, subsidiariamente a la opción de las listas de espera elaboradas a partir de los procesos selectivos para el acceso a la función pública autonómica, para el caso de que se hayan agotado las citadas listas; una segunda manera, como sistema de utilización prioritario, en el que se integrarán aquellos aspirantes que hubieran participado en los distintos procesos selectivos y no hubieran obtenido plaza, sin perjuicio de la valoración adicional de otros méritos, al estilo del modelo previsto para el personal docente dependiente de la Consejería de Educación y Cultura.

En este caso, a mi entender, sería de todo grado imprescindible, la concurrencia de tres cuestiones para lograr la mayor justicia y agilidad en la selección del personal interino:

1.- Que se consensuara con las organizaciones sindicales más representativas el baremo de méritos a tener en consideración para determinar el orden de los integrantes de la bolsa de trabajo, exigiendo, en todo caso, la participación de los interesados en los correspondientes procesos selectivos.

2.- Que en las solicitudes de participación en los procesos selectivos se reserve un espacio para los aspirantes en el que hagan constar su voluntad explícita de ser integrantes de la bolsa de trabajo, en todo el

territorio de la Comunidad Autónoma o solamente en alguna/s de la/s provincia/s que integran la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

3.- Que la gestión de las bolsas de trabajo para los distintos cuerpos y escalas se coordine por la Dirección General de la Función Pública, a la que deberán acudir las secretarías generales de las Consejerías y órganos equivalentes de los organismos autónomos que precisen personal para obtener la oportuna autorización.

La conclusión que obtuvo hasta el momento era que cualquiera de los dos sistemas propuestos llevan a efecto la selección del personal interino con criterios de urgencia y eficacia, en contraposición al sistema de convocatoria que, como hemos visto, no satisface de ningún modo tales caracteres.

Para finalizar el estudio de este primer apartado de la Resolución dedicado a la propuesta de modificación del sistema de selección del personal interino, se hizo una referencia al sistema de convocatoria. Se subrayó de nuevo que este sistema debería ser excepcional, dado el considerable retraso que se produce en la selección del personal por mor de las normas a las que preceptivamente se debe ajustar. En efecto, de lo dispuesto en el art. 34.1 del Decreto 67/1999 se van a requerir preceptivamente los siguientes pasos:

1.- Detección de la plaza vacante por el Servicio de la Consejería u Organismo Autónomo.

- 2.- Elaboración del proyecto de convocatoria por la Consejería.
- 3.- Informe favorable de la Intervención Delegada de la Consejería.
- 4.- Informe favorable de la Dirección General de la Función Pública.
- 5.- Aprobación de la Orden de convocatoria por la Consejería.
- 6.- Publicación de la Orden de convocatoria en el *BOCYL*.
- 7.- Presentación de solicitudes en el plazo fijado en la convocatoria.
- 8.- Aprobación y posterior publicación del listado de solicitantes seleccionados y de la convocatoria de la prueba con un plazo determinado de antelación.
- 9.- Celebración de la prueba/s pertinente/s.
- 10.- Resolución de la convocatoria por la Comisión de Selección designada al efecto.
- 11.- Orden de la Consejería correspondiente por la que se nombra personal interino a los aspirantes que superaron el proceso selectivo.
- 12.- Publicación de la Orden de la Consejería en el *BOCYL*.
- 13.- Toma de posesión por el aspirante seleccionado.

Este proceso, como se ha explicado, se simplificaría en gran medida caso de optar por el sistema de lista de espera o bolsa de trabajo. Por lo tanto, se estimó que el sistema de convocatoria debería utilizarse con carácter excepcional y exclusivamente para aquellos cuerpos y escalas en

los que no se hubiese formado lista de espera o bolsa de trabajo surgida de los procesos selectivos de acceso a la función pública autonómica o las mismas se hubiesen agotado.

Por otro lado, se matizó, en relación con el objeto de la queja presentada, que esta Institución valoraba positivamente la pretensión del reclamante de erradicar, en la medida de lo posible, la celebración de entrevistas personales para la selección de personal interino. Se entendió, a este respecto, que la entrevista personal es una prueba de selección difícilmente conciliable con la valoración objetiva de méritos y que, muy al contrario, introduce en el proceso selectivo una gran carga de subjetividad cuando, en atención al principio constitucional de seguridad jurídica, los elementos fundamentales a tener en cuenta en la selección deben ser objetivos.

Una vez expuestos los motivos por los que esta Institución consideró la necesidad de revisar el sistema de selección del personal interino para conseguir el objetivo de urgente cobertura de las plazas vacantes, se indicó que la simplificación de los trámites burocráticos que se consigue con los sistemas de lista de espera y bolsa de trabajo, se debería complementar con la comunicación a los destinatarios de la plaza vacante que se les ofrece para su conocimiento y toma de posesión. En lo concerniente a esta cuestión, se recordó que con el sistema actual de convocatoria, una vez que se ha decidido el aspirante que va a ocupar la plaza vacante por la Comisión de Selección, ésta debe elevar su propuesta

al titular de la Consejería para que dicte la oportuna Orden de nombramiento del aspirante seleccionado con la adjudicación del correspondiente puesto de trabajo. Acto seguido, esta Orden ha de remitirse al *BOCYL* para su publicación y a partir de ese momento se concede, con carácter general, un plazo de diez días naturales para la toma de posesión.

Un método de comunicación que llevaría a cabo los principios administrativos de economía, celeridad y eficacia, y que al mismo tiempo respetaría los derechos de los integrantes de las listas de espera y de las bolsas de trabajo sería el empleo de cualquier medio, que procurando la mayor agilidad, garantice la constancia en la recepción de la notificación, como la llamada telefónica, el telegrama o el burofax. En este sentido, y en una queja tramitada por esta Procuraduría el pasado año, se remitió informe por la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Educación y Cultura, relativo a la comunicación a los integrantes de la lista del puesto adjudicado. Tal informe referido al personal docente, pero que en opinión de esta Procuraduría podría ser aplicable al resto de cuerpos y escalas de la Administración, señalaba, en síntesis, lo siguiente:

«La propia interinidad se vería desvirtuada, haciendo perder su última finalidad, si se supeditara a plazos o condicionantes más o menos breves de tiempo, siendo necesario recordar que dentro del más absoluto respeto a las normas vigentes, éstas posibilitan una pluralidad procedimental, debiendo entre varias opciones posibles y legales elegir aquélla que más se acomode al fin último

perseguido y a la plena satisfacción del interés y el servicio público de la educación.

Por otra parte, la necesidad de sustituir a un profesor surge sin previo aviso y sin tiempo para reaccionar con medios más lentos en la localización de una persona o para dejar a ésta considerar la oferta que se le realiza, pues la docencia se debe seguir impartiendo sin solución de continuidad; por ello la Administración, como responsable de que la educación se imparta de manera adecuada y sin interrupciones, debe actuar de manera inmediata y con todos los medios a su alcance y que los avances tecnológicos ponen a su disposición. Negar la eficacia y agilidad que permite el teléfono, supondría circunscribir la actuación administrativa a cauces arcaicos y tradicionales sólo utilizados en defectos de vías que el desarrollo científico ha facilitado. Desde este punto de vista, estimamos que la práctica de acudir al medio más eficaz, no sólo es aconsejable y no prohibido legalmente, sino imprescindible para dar una respuesta a una necesidad pública y urgente, que no debe quedar supeditada a la aceptación u opinión favorable del destinatario al que va dirigido tal medio».

Este informe, relativo al ámbito docente, es perfectamente trasladable a los cuerpos de administración general, en tanto que debido a las tareas que tienen encomendadas las distintas dependencias de la Administración Autonómica, la urgencia en ocupar un puesto de trabajo

puede ser apremiante. Así, la necesidad de ocupar un puesto de trabajo vacante de un profesor o un maestro es perfectamente equiparable a la necesidad de que estén ocupados efectivamente puestos de trabajo como, por ejemplo, un auxiliar administrativo en un Servicio Territorial dependiente de la Consejería de Economía y Hacienda con funciones de grabación de expedientes, o destinado en los denominados registros únicos de las delegaciones territoriales, un administrativo con funciones de apoyo en algún órgano que asuma tareas en materia de expropiación forzosa o concentración parcelaria, un asistente social o un médico de un centro o residencia de la tercera edad, o finalmente un funcionario del cuerpo superior que tramite expedientes sancionadores, sometidos a plazos preclusivos de prescripción y caducidad.

En fin, la reforma del sistema de selección del personal interino, en los términos propuestos, y con los antecedentes que suponen la bolsa de trabajo de la Gerencia de Servicios Sociales y el sistema del personal docente de la Consejería de Educación y Cultura, en el que existe una lista de espera entre los participantes en los procesos selectivos de ingreso, supondría una considerable agilización en los trámites de selección de este tipo de personal y daría satisfacción a la cobertura urgente e inmediata del puesto de trabajo que esté vacante. En el caso de optar por el sistema de bolsa de trabajo se deberían ponderar adecuadamente los méritos de los interesados. Para ello, se consideró que podrían determinarse como criterios de baremación preferente la superación de ejercicios en las

pruebas selectivas de ingreso, los servicios que se hayan prestado con anterioridad a la Administración de la Comunidad de Castilla y León en puestos de similares características sin distinguir si se han prestado en régimen estatutario o laboral, y la formación académica que posean los integrantes en relación con el puesto o puestos de trabajo solicitados.

En la segunda parte de esta Resolución se abordó otra cuestión referida al personal interino: El incumplimiento de lo dispuesto en el art. 6 de la Ley de Ordenación de la Función Pública de Castilla y León, que establece que el nombramiento del personal interino deberá hacerse por plazo no superior a un año.

Este incumplimiento se producía con carácter general en las distintas Consejerías en la fecha de emisión del informe, tal y como se pudo comprobar en la información remitida a esta Institución desde la propia Consejería de Presidencia y Administración Territorial. De la citada información se pudieron desglosar los siguientes datos por Consejerías:

- En la Consejería de Presidencia y Administración Territorial el número de personal interino es muy escaso, concretamente once personas.

- En la Consejería de Economía y Hacienda la cifra de personal interino en la fecha de emisión del informe se elevaba a cuarenta y una personas. En esta Consejería el plazo de un año se superaba en casi todos los puestos de trabajo reseñados.

- En la Consejería de Agricultura y Ganadería, obviando la problemática del personal de las cámaras agrarias, el número de personal interino es muy reducido.

- En la Consejería donde se observaron mayores incumplimientos del plazo de un año fijado por la Ley Autonómica fue en la Consejería de Fomento.

- En la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, en la fecha del informe existían treinta personas en plantilla con la condición de personal interino que ocupaban puestos de funcionarios de cuerpos generales.

- La Consejería de Medio Ambiente disponía en la fecha del informe de diecinueve interinos. En todos los casos, excepto en uno, se superaba el plazo legal de un año fijado en la Ley.

- El mejor cumplimiento de la norma se producía en la Consejería de Educación y Cultura, a pesar de que la plantilla de interinos que ocupaban plazas de funcionarios de cuerpos de administración general se elevaba a 123 personas.

- Por el contrario, el incumplimiento del, plazo de un año en la Consejería de Industria, Comercio y Turismo afectaba a la totalidad de los interinos.

- Este incumplimiento generalizado se repetía en los 22 interinos de la Gerencia de Servicios Sociales.

Teniendo en cuenta que habrán de adoptarse las medidas que se consideren convenientes para cumplir el mandato del art. 6.1 de la Ley de Ordenación de la Función Pública referente a que el nombramiento del personal interino no se debe prorrogar por plazo superior a un año, se valoraron tres cuestiones relacionadas con esta problemática.

La primera cuestión es la relativa a la necesidad de dar cumplimiento al mandato del art. 6.5 de la Ley de Ordenación de la Función Pública, precepto por el que se impone a la Junta de Castilla y León la obligación de incluir todos los puestos de trabajo cubiertos interinamente en la primera oferta de empleo público o concurso que se convoque, salvo que la plaza pertenezca a un funcionario que se encuentre en alguna de las situaciones que implican reserva de plaza. En torno a esta cuestión, e incluso tras diversas comparecencias parlamentarias para informar sobre la elaboración de la oferta de empleo público -valga como ejemplo la estudiada por esta Procuraduría en la que se informaba sobre la Oferta de Empleo Público para el año 2000-, parece que no hay suficiente claridad ni transparencia sobre los datos con base a los cuales se determinan las plazas que se sacan a oferta pública. Por ello, se consideró que debería trasladarse periódicamente información relativa a la situación de los puestos de trabajo ocupados por personal interino y de los datos existentes en materia de jubilaciones y fallecimientos de los funcionarios a las organizaciones sindicales que tengan participación en el Consejo de la Función Pública, con la finalidad de que emitieran su parecer sobre el

proyecto de Decreto por el que se aprueba la Oferta de Empleo Público. De esta manera, los representantes de los empleados públicos podrían controlar no solamente el anteproyecto de Decreto, como se expone en el art. 6.2 f) del Decreto 246/1987, de 14 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento del Consejo de la Función Pública de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, sino el momento más cercano a la decisión, lo que evitaría cualquier tipo de suspicacia sobre las plazas ofertadas.

La segunda propuesta encaminada al logro de que los nombramientos del personal interino se adaptasen al plazo de un año fijado en la Ley, consistía en la inclusión de dichas plazas, cuando no estén reservadas a funcionarios que tengan derecho a tal reserva, en las convocatorias de concursos para provisión de puestos de trabajo de funcionarios. Esta propuesta halla también su fundamento legal en el art. 6.5 de la Ley de Ordenación de la Función Pública. En este caso y al igual que en el supuesto anterior, sería recomendable remitir a las organizaciones sindicales más representativas una relación periódica de la situación en que se encuentran los puestos de trabajo con el fin de que previamente a la convocatoria del concurso los representantes de los trabajadores puedan conocer los puestos de trabajo que se van a incluir para su cobertura. Así, los sindicatos podrían manifestar su conformidad a dicha convocatoria o su contrariedad en el supuesto de que detecten que puestos ocupados por personal interino y no reservados a funcionarios no figuran en la convocatoria.

La tercera y última cuestión, relacionada con el fin de que el nombramiento del personal interino no se prorrogue por plazo superior a un año, sería la convocatoria de concursos de méritos para provisión de puestos de trabajo en plazos periódicos, a ser posible, anuales. Esta propuesta evitaría, asimismo, que muchas comisiones de servicios se prolongaran en el tiempo por más dos años, hecho éste último no permitido en atención a lo dispuesto por el art. 68.1 del Decreto 67/1999, de 15 de abril.

En el informe de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial se observó una ausencia prácticamente total de concursos de méritos para los funcionarios de cuerpos generales desde el año 1997 hasta el año 2000, lo que ha afectado fundamentalmente a cuerpos con gran número de integrantes, siendo el más importante en cuanto a su cuantía el Cuerpo Auxiliar Administrativo, del Grupo D. Este hecho, que fue subsanado en el año 2001, a consecuencia del acuerdo al que llegaron la Administración y los sindicatos en la Mesa General de Negociación, no debería de quedarse en una situación aislada, sino que tendría que reconocerse explícitamente en una norma de carácter general, para así sentar la obligación de la Administración Autonómica de convocar concursos con una determinada periodicidad.

También ha de tenerse en cuenta que en los últimos tiempos la política de gestión de los recursos humanos al servicio de las administraciones públicas ha tratado de aplicar, en la medida de lo posible,

un régimen común y uniforme al personal a su servicio, sin distinguir radicalmente entre la condición de personal funcionario o laboral. A ello no ha sido ajena la Administración de la Comunidad de Castilla y León que, en régimen de vacaciones, permisos y licencias, ha establecido un modelo común para ambos colectivos. Por este motivo no parecía ni justo ni apropiado que el personal laboral dispusiera de una posibilidad de concurso de traslados abierto y permanente para la provisión de las plazas vacantes (art. 10.1 del I Convenio Colectivo del Personal Laboral al Servicio de la Administración General de la Comunidad de Castilla y León y de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León) y que el personal funcionario viera limitada su carrera administrativa hasta que la Consejería de Presidencia y Administración Territorial procediese a convocar un concurso. Ante lo expuesto, se estimó que sería de gran conveniencia la fijación expresa de un plazo periódico en las convocatorias de concursos de méritos en el art. 50 del Decreto 67/1999, de 15 de abril, que podría ser de un año, dada la dificultad objetiva de tramitar estos concursos por su elevado número de participantes.

Como última cuestión se destacó en relación con el informe emitido por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial sobre las contrataciones de duración determinada realizadas en los últimos años por la Administración General de la Comunidad Autónoma, que, en líneas generales, no se había observado ninguna irregularidad en la extinción de dichas contrataciones. Únicamente llamó la atención la existencia en la

Consejería de Industria, Comercio y Turismo de múltiples contrataciones de obra o servicio determinado para las categorías de Auxiliar y Titulado de Grado Medio (Grupo II), cuyo inicio se produjo en distintas fechas desde 1995, las cuales en la fecha del informe no habían sido extinguidas. En torno a estas contrataciones, y caso de prolongarse en el tiempo, se advirtió que la solución más aconsejable sería proceder al estudio de las funciones que desempeñan los trabajadores, y caso de estimarse pertinente, proceder a reformar la correspondiente RPT, bien de personal funcionario, bien de personal laboral, incluyendo tales puestos de trabajo en la estructura administrativa de la Comunidad Autónoma. Ejemplo de este tipo de contrataciones por obra o servicio de terminado que se prolongan en el tiempo y que se reiteran en los últimos años eran las referentes a la tramitación de las ayudas convocadas en materia de vivienda por la Consejería de Fomento y de las subvenciones de fomento del empleo de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo.

En conclusión, se entendió que la actuación de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial podía ser mejorada considerablemente en aras a satisfacer los fines previstos en las disposiciones legales en materia de función pública, tanto en lo concerniente al cumplimiento estricto de las mismas, como en lo relativo a la mejora en el sistema de gestión de recursos humanos. Para que la actuación pública sea transparente y goce de la mayor claridad posible, se presumía fundamental la participación de los representantes de los

trabajadores en la elaboración de cuantas normas afecten a los empleados públicos. Para ello, no bastará con una participación formal, sino que se habrá de fomentar su función de control, facilitándoles previamente toda la información que consideren necesaria para su estudio y valoración.

Las propuestas remitidas a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial fueron las siguientes:

«1.- Que de conformidad con los argumentos expuestos a lo largo de esta Resolución, y teniendo en cuenta los antecedentes existentes en otras administraciones públicas y en la propia Administración de la Comunidad de Castilla y León (personal docente en la Consejería de Educación y Cultura y personal laboral en la Gerencia de Servicios Sociales), se proceda a dictar una nueva normativa reguladora de la selección y nombramiento del personal interino de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, actualmente regulado por Decreto 28/1992, de 27 de febrero, con el objeto de lograr satisfacer los fines de urgente cobertura y necesidad en la selección de dicho personal interino, en los términos expresados en el art. 6.1 del Decreto Legislativo 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.

2.- Que, a efectos de garantizar la mayor transparencia y objetividad posible en la selección del personal interino se evite,

con carácter general, la celebración de entrevistas personales, dado el elevado grado de subjetividad que tales entrevistas comportan.

3.- Que en aras a lograr la urgente cobertura de las plazas vacantes se disponga expresamente en el Decreto que “a efectos de contactar con los integrantes de las listas de espera o bolsas de trabajo, se empleará cualquier medio que, procurando la mayor agilidad, garantice tener constancia de la recepción de la notificación”, lo que daría cumplimiento a lo preceptuado en los arts. 58 y 59 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

4.- Que también en el ánimo de garantizar la necesaria transparencia administrativa, se dé traslado de cuanta información requieran los representantes de los empleados públicos para el correcto ejercicio de sus funciones y, así, puedan fiscalizar si se cumple por la Administración la obligación establecida en el art. 6.5 de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad de Castilla y León de incluir los puestos de trabajo ocupados por personal interino no sometidos a reserva en la primera oferta de empleo público o concurso que se convoque.

5.- Que para lograr una deseable equiparación de trato con el personal laboral y satisfacer el derecho de los funcionarios

públicos a la carrera administrativa, se proceda a reformar el art. 50 del Decreto 67/1999, de 15 de abril, por el que se aprueba el Reglamento General de 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, estableciendo expresamente un plazo periódico de convocatoria de concursos de méritos, que podría fijarse, dada la complejidad de dichos concursos, sobre todo en funcionarios de cuerpos de administración general, con carácter anual.

6.- Que se estudie la posibilidad de reformar las relaciones de puestos de trabajo correspondientes, bien sea de personal laboral, bien sea de personal funcionario, incluyendo como nuevos puestos de trabajo estables aquellos supuestos de contrataciones laborales realizadas por obra o servicio determinado que se prolongan en el tiempo».

En la contestación remitida por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial se significó fundamentalmente que *“cumple agradecer a esa Institución la profundidad del estudio realizado así como las interesantes propuestas de modificación de la normativa reguladora de la materia cuestionada, que, sin duda ninguna, convergen en líneas generales con las necesidades detectadas por la propia Administración Regional y los estudios, negociaciones y proyectos que en estos momentos se están acometiendo”*.

2.3.2. Ayudas de excedencia por cuidado de hijo

En el expediente de queja **Q/521/02**, el interesado manifestaba su contrariedad con el contenido y aplicación de la Orden de 27 de diciembre de 2001, de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, por la que se convocaron ayudas económicas a los padres y/o madres que ejercitasen el derecho de excedencia para el cuidado de hijos, y ayudas para el fomento de la contratación de trabajadores en sustitución de quienes ejerciten el derecho de excedencia para el cuidado de hijos, en desarrollo del Decreto 292/2001, de 20 de diciembre, por el que se establecen líneas de apoyo a la familia y a la vida laboral en Castilla y León.

La queja, que supone una crítica general de la línea de ayudas para los padres o madres que decidan acogerse a la excedencia por cuidado de hijos, se concretaba fundamentalmente en dos reclamaciones:

1.- El hecho de tener que solicitar la ayuda con posterioridad al inicio de la excedencia, discrimina a las rentas más bajas y favorece a las más altas, ya que ninguna familia de tipo medio o bajo puede permitirse el lujo de solicitar una excedencia laboral, y, por consiguiente, perder un sueldo, sin tener la certeza de que la ayuda vaya a ser concedida.

2.- La Orden establece como plazo máximo de presentación de solicitudes el día 30 de junio de 2002, lo que discrimina y excluye de la ayuda a todas las familias castellano-leonesas que vayan a tener sus hijos con posterioridad a esa fecha, o que vayan a finalizar el permiso de maternidad después de junio.

Habiendo examinado la queja presentada, esta Procuraduría decidió admitir la misma a trámite y solicitó información a la Viceconsejería de Trabajo. A la vista del informe y del examen de la Orden de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo de 27 de diciembre de 2001, reformada por Orden de 28 de enero de 2002, se realizaron las siguientes consideraciones en lo relativo al Programa I de ayudas a la excedencia por maternidad o paternidad para el cuidado de hijos.

Primera. La línea de ayudas económicas a los padres y madres que ejerciten el derecho de excedencia para el cuidado de hijos tiene su apoyo en el art. 1 del 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.

La Exposición de Motivos del precitado Decreto declara que, ante el progresivo envejecimiento de la población castellana y leonesa, la Junta de Castilla y León ha decidido incorporar a las ayudas ya existentes, numerosas medidas encaminadas a fomentar la reactivación de la natalidad y la conciliación de la vida familiar con la laboral. Estas líneas de apoyo encuentran su fundamento teórico en la lógica necesidad de que, siendo la natalidad un beneficio para todos, entre todos se apoye a las familias a soportar las indudables cargas que supone el nacimiento o adopción de un hijo.

En conclusión, las cinco líneas de ayuda previstas en el art. 1 del Decreto tratan de favorecer la decisión de crear una familia, a través de la

articulación de ayudas dirigidas a paliar el desembolso económico que supone la incorporación de nuevos miembros a la unidad familiar, apoyando tanto a quien opte por cuidar personalmente a su hijo recién nacido dejando en suspenso su relación laboral como a quien prefiera dejarlo al cuidado de centros especializados.

Estas ayudas, según se deriva del espíritu del Decreto y de la Orden de 27 de diciembre de 2001, tratan de apoyar económicamente a las familias en el momento del nacimiento del hijo, o en el periodo que los padres o las madres destinan a su cuidado con el fin de conciliar la vida familiar y laboral. El principal problema se centraría en la descoordinación que parece existir entre la fecha en la que los padres o madres que solicitan la excedencia por cuidado de hijo necesitan el apoyo económico de la Administración (mientras disfrutan la excedencia) y la fecha en que recibirán la ayuda. Esta fecha, en los términos que regulan la ayuda, va a ser muy posterior a la fecha de inicio de la excedencia y en algunos casos, se producirá incluso una vez concluida dicha situación de excedencia.

Segunda. La continuidad de las convocatorias de ayudas de excedencia por cuidado de hijos está garantizada, según consta en la información remitida por la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, al ser previsión de la Consejería elaborar una nueva Orden de convocatoria en la que se incluyan ayudas para los trabajadores que ejerciten el derecho de excedencia por cuidado de hijo en fecha posterior al 30 de junio de 2002. Tal Orden se dictaría a finales de año, y en la misma se dictaría una

Disposición Adicional en la que se incluirían ayudas para los trabajadores que ejerciten el derecho de excedencia por cuidado de hijo en fecha posterior al día 30 de junio de 2002, disponiendo de este modo de un plazo para presentar solicitudes.

Debe subrayarse que el Decreto 292/2001 advierte en su Exposición de Motivos que la Junta de Castilla y León tiene previsto destinar más de 270 millones de € en las líneas de apoyo a la familia y a la conciliación con la vida laboral en un horizonte temporal de nueve años, por lo que se interpretó que las ayudas económicas a los padres y madres que ejerciten el derecho de excedencia para el cuidado de hijos se podrían solicitar en posteriores ejercicios.

Tercera. Sentada la tesis de la continuidad en el tiempo de las ayudas de excedencia por cuidado de hijos, se examinó, acto seguido, la regulación de la línea de ayudas en el sentido de valorar si atribuía seguridad jurídica a los posibles destinatarios de las ayudas.

El apartado 14.2 de la Orden de 27 de diciembre de 2001, de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, expone que “las ayudas se otorgarán por orden de entrada de solicitud en el órgano competente para su tramitación, desde que el expediente esté completo y cumpla los requisitos exigidos en esta convocatoria, en tanto exista consignación presupuestaria”. Esta disposición implica, en una primera lectura, que la Consejería de Industria, Comercio y Turismo otorgará las ayudas mientras

exista crédito presupuestario disponible, sin ninguna otra consideración adicional al respecto.

De ello se deriva que aquellos padres o madres que soliciten la ayuda económica contenida en la Orden, tendrán que iniciar el periodo de excedencia por cuidado de hijo con carácter previo a la solicitud de la citada ayuda, y, en consecuencia, perderán uno de los aportes económicos de la familia con la total incertidumbre de si la ayuda les será finalmente concedida, a pesar de cumplir los requisitos que la Orden exige para poder acceder a la ayuda.

En torno a esta cuestión, se hizo especial referencia al apartado tercero del informe de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, en el que se consideraba que *“aunque efectivamente cabría la denegación por falta de consignación presupuestaria, en este caso, al estar prevista la publicación de una próxima convocatoria, no se dictará resolución desestimatoria, sino que en la Disposición Transitoria de la Orden de convocatoria, se establecería que los expedientes de subvenciones que se encuentren en tramitación se resolverán con cargo a los créditos presupuestados en el ejercicio 2003”*. Pues bien, si esta consideración es cierta y se prevé incorporarla en próximas órdenes de convocatoria, nada obstaba para que se modificase la redacción del apartado 14.2 de la Orden de 27 de diciembre de 2001 en la nueva Orden, suprimiendo la mención de que las ayudas se abonarán en tanto exista asignación presupuestaria, y haciendo constar que los expedientes que se encuentren en tramitación -

salvo renuncia expresa del solicitante, algo, por cierto, no previsible- se resolverán con cargo a los créditos presupuestarios del siguiente ejercicio económico.

Esta Procuraduría entendía, por consiguiente, que con una nueva redacción de la Orden que explicitase que se tramitarían con cargo al siguiente ejercicio presupuestario los expedientes completos y que cumplan todos los requisitos para su tramitación que no hayan podido ser resueltos en el ejercicio económico de la convocatoria, se otorgaría la mínima seguridad y certeza deseable a los posibles beneficiarios de las ayudas, los cuales tendrían conocimiento expreso de que la ayuda que han solicitado de excedencia por cuidado de hijos no iba a ser denegada por falta de crédito y, por ende, de que podrían percibir la ayuda solicitada, aunque no sea en el disfrute del periodo de excedencia.

En definitiva, se consideró que en convocatorias de ayudas con un eminente carácter social, como son las de excedencia por cuidado de hijos, se debería conceder a los interesados una mínima garantía de que sus solicitudes, siempre que cumplan los requisitos reglamentariamente establecidos, van a ser resueltas expresamente. Desde otro punto de vista, de poco valdrá fomentar una línea de ayudas para que los trabajadores se dediquen al cuidado de su hijo hasta que cumpla los tres años de edad, si no se otorga a aquellos ninguna garantía de que sus solicitudes serán resueltas favorablemente. O lo que es lo mismo, difícilmente solicitarán las ayudas convocadas las unidades familiares de menor poder adquisitivo, cuando la

incertidumbre que va a pesar sobre su condición de beneficiario de las ayudas es tan importante.

Esta incertidumbre que, objetivamente, afectará en mayor medida a las familias de menor capacidad económica, no se refiere solamente a la posibilidad de denegar la ayuda, sino también a los periodos en que la presentación de solicitudes está cerrado. Así, se planteó lo que ocurría con los hechos subvencionables posteriores al 30 de junio de 2002. En este caso, parecía totalmente necesario que en la Disposición Transitoria de futuras órdenes de convocatoria de ayudas se incluyeran todos los hechos subvencionables que transcurren desde la fecha final de presentación de solicitudes (en este caso el día 30 de junio de 2002) hasta la fecha de inicio de la nueva convocatoria.

Cuarta. Una vez que se haya reconocido explícitamente que las solicitudes se resolverán y que en ningún caso se denegarán por falta de asignación presupuestaria con el fin de generar confianza en los destinatarios de las ayudas, se examinó si el sistema previsto en la Orden vigente daba satisfacción a las pretensiones de los interesados. Parece claro, como punto de partida, que las solicitudes van dirigidas a que la Administración cubra parcialmente sus necesidades económicas mientras dure la situación de excedencia laboral, es decir, a disfrutar de un apoyo económico mientras no se reciben las retribuciones correspondientes al puesto de trabajo. Ello supone que esa ayuda, consistente en una paga única, se desvirtúa cuando el apoyo económico llega en una fecha muy

posterior al inicio de la situación de excedencia, y pierde totalmente su sentido en el caso de que la concesión de la ayuda se produzca una vez finalizada la excedencia laboral. Esta impresión viene corroborada desde la propia Viceconsejería de Trabajo, que reconoce en el escrito dirigido al firmante de la queja que *“siendo conscientes de las altas expectativas generadas por los interesados en la pronta resolución de sus solicitudes, dependiendo en muchas ocasiones la decisión personal de continuar en tal situación de la resolución favorable de la ayuda, se han tomado las medidas oportunas para dar un carácter preferente a su tramitación”*.

Por otro lado, llamaba la atención el hecho de que, tratándose de unas ayudas cuya resolución se considera urgente o prioritaria por la propia Administración, se establezca en el apartado 14.3 de la Orden que el plazo para resolver será de doce meses y se computará desde que la solicitud tuvo entrada en el órgano competente para la instrucción del expediente.

Esta Procuraduría es consciente de que tal disposición deviene de lo preceptuado por el art. 122.6 de la Ley 7/1986, de 23 de diciembre, de Hacienda de la Comunidad de Castilla y León, que establece que *“el plazo máximo para resolver las solicitudes formuladas al amparo de las convocatorias de ayudas y subvenciones de la Administración de la Comunidad de Castilla y León y notificar las resoluciones, será el que se establezca en las mismas, sin que pueda exceder de doce meses”*.

Sin embargo, teniendo en cuenta que esta línea de ayudas, fundamentalmente para los solicitantes con mayor necesidad de apoyo

económico, debería ser tramitada con la mayor celeridad posible, en tanto que la decisión de solicitar o tramitar la excedencia va a depender de la concesión de la ayuda, se estimó conveniente la reducción del plazo máximo de resolución a seis meses. Ello respetaría tanto la Ley de Hacienda Autonómica, la cual, como anteriormente se indicó, establece un plazo máximo de resolución que no puede exceder de doce meses, como la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que en su art. 42.2 ha previsto un plazo general de resolución que no podrá exceder de seis meses, salvo que una norma con rango de Ley establezca uno mayor o así venga previsto en la normativa comunitaria europea.

La posibilidad de amparar una reforma del plazo máximo de resolución de los expedientes de ayuda no solo viene determinada por la Ley de Hacienda, la cual permite fijar un plazo inferior a doce meses, sino la ausencia de dificultad objetiva que acompaña a la gestión de la línea de ayudas a la excedencia por maternidad o paternidad para el cuidado de hijos. La gestión de los expedientes que corresponde a las oficinas territoriales de trabajo en el examen de la documentación indicada en el apartado 5.3 de la Orden -teniendo en cuenta que la totalidad de la documentación exigida en la convocatoria puede ser presentada en la misma fecha de la solicitud- y la posterior fiscalización por las intervenciones territoriales, no justificaban, a nuestro entender, la fijación de un plazo máximo de resolución de doce meses. La reforma se justificaría

en la propia finalidad de estas ayudas, con base a la cual se deberían resolver los expedientes de ayuda con la máxima celeridad posible, a fin de que los solicitantes pudieran tomar la decisión de acogerse o permanecer en la situación de excedencia con la mayor certeza posible sobre la concesión o denegación de la ayuda.

Quinta. Esta Procuraduría consideró como otra cuestión de relevancia la fijación del plazo máximo de presentación de solicitudes en el día 30 de junio de 2002, plazo que es distinto al del Programa II de la Orden (ayudas para el fomento de la contratación de trabajadores en sustitución de quienes causan baja por excedencia para el cuidado de hijos), en cuyo caso el plazo concluirá el día 30 de septiembre. Valorando la relevancia social de una y otra línea de ayudas se considera, sin duda, que el Programa I requiere de una mayor urgencia en la tramitación y, sin embargo, la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, sin motivo aparente, ha decidido que el citado Programa I tenga un periodo de vigencia tres meses inferior.

La disposición del apartado 5.2 de la Orden por la que se establece un plazo máximo de presentación de solicitudes que concluirá el día 30 de junio, unida a la fijación de un plazo máximo de resolución de doce meses, puede suponer en algunos casos que el espíritu de la ayuda se vea totalmente desvirtuado. Así, los futuros solicitantes que inicien su periodo de excedencia laboral a partir del día 1 de julio de 2002 verán como transcurren aproximadamente unos seis meses hasta que puedan presentar

sus solicitudes con la nueva convocatoria, lo que unido a los doce meses que se ha otorgado la Administración para resolver, puede dar lugar a que la resolución de las ayudas solicitadas se produzca con mucha posterioridad a la conclusión de la situación de excedencia.

Por consiguiente, si, como se ha reiterado, las decisiones de los interesados van a depender en muchas ocasiones de la concesión de la ayuda, no se encuentra justificación alguna a la decisión de cerrar la línea de ayudas aproximadamente seis meses. Una situación como la que se deriva de la Orden estudiada que impide presentar solicitudes a partir del 1 de julio de 2002, va a implicar con seguridad una consecuencia práctica que atenta flagrantemente contra los interesados de menores recursos económicos. Esta consecuencia sería la exclusión de los beneficiarios de menores rentas de las ayudas, pues difícilmente solicitarán la excedencia por cuidado de hijo en sus respectivos puestos de trabajo, si no van a poder presentar sus solicitudes de ayuda hasta que transcurran varios meses desde el inicio de la excedencia. Por ello, puede concluirse que la decisión de cerrar la línea de ayudas del Programa I de la Orden el día 30 de junio de 2002, supone un evidente agravio comparativo con las excedencias que se han iniciado el primer semestre del año.

Ante lo expuesto, y con el fin de beneficiar a los interesados con menores recursos económicos, se consideró que sería necesario reformar en la próxima convocatoria el plazo máximo de presentación de solicitudes establecido para las ayudas a la excedencia por maternidad o paternidad

para el cuidado de hijos. Este plazo debería ser lo más amplio posible (en la línea de las subvenciones de fomento del empleo contenidas en el Plan de Empleo para Discapacitados, las cuales, están abiertas a la presentación de solicitudes la práctica totalidad del año), para que, de este modo, las solicitudes se pudieran tramitar todos los meses del año, y no se perjudicara a los interesados que iniciaran su excedencia en aquellos meses en los que no se pudieran presentar las citadas solicitudes de ayuda.

Sexta. Otra de las reclamaciones contenidas en el escrito de queja era la solicitud de que la ayuda se pudiera resolver antes de comenzar la excedencia, no *a posteriori*. En este caso, hay que tener en cuenta que el reconocimiento de la situación, en el caso de los funcionarios públicos, se produce posteriormente al hecho que la produce. Es decir, la situación administrativa de excedencia por cuidado de hijos no se podrá acreditar, mediante la correspondiente resolución administrativa, hasta que no se inicie la misma. Por otra parte, el art. 122.5 de la Ley de Hacienda de Castilla y León establece como una de las obligaciones del beneficiario la realización de la actividad o la adopción del comportamiento que fundamenta la concesión de la subvención, que en el supuesto que nos viene ocupando sería el inicio efectivo de la excedencia.

A pesar de ello, si se quiere fomentar que los trabajadores soliciten esta línea de ayudas -lo que harán si tienen una fundada expectativa de obtener una resolución favorable-, sería necesario abreviar la fase de gestión administrativa en la mayor medida posible. Una medida que, sin

duda, supondría que los interesados tuvieran una expectativa fundada de resolución favorable sería la reforma de la documentación requerida, en el sentido de no exigir el informe de vida laboral del trabajador, comprensivo de la fecha en que se ha iniciado la situación de excedencia, sino simplemente la solicitud de excedencia, que podría presentarse con carácter previo a su inicio, si bien, lógicamente, una vez acaecido el nacimiento del hijo.

De este modo, la solicitud de excedencia se podría presentar nada más que se produjera la maternidad o paternidad, y durante el periodo de permiso ordinario de 16 semanas se podría tramitar la ayuda a la excedencia, lo que generaría una clara expectativa a los interesados. No obstante, la adopción de la resolución quedaría condicionada a la justificación documental (reconocimiento de situación administrativa para los funcionarios públicos e informe de vida laboral para los trabajadores) de que los solicitantes han iniciado efectivamente el periodo de excedencia. La tramitación burocrática se complicaría en pequeña medida al requerirse un documento más (el documento que acredite la solicitud de la excedencia), pero el beneficio que se produciría para los interesados sería mucho mayor, pues podrían tramitar sus solicitudes desde la fecha de nacimiento de sus hijos, sin tener que esperar hasta el inicio de su excedencia. Con ello, al finalizar el permiso legal de maternidad o paternidad, tendrían certeza sobre si la ayuda solicitada va a ser o no

resuelta favorablemente, a expensas de justificar el inicio efectivo de la excedencia.

El documento que podría acompañar a las solicitudes de ayuda a la excedencia para el cuidado de hijos sería la solicitud debidamente registrada de los funcionarios públicos a la respectiva Administración o la solicitud de los trabajadores firmada con un recibí por el representante o representantes legales de la empresa, en ambos casos precisando la fecha de inicio de la excedencia.

Séptima. Otra cuestión que revestía interés en la presente Resolución era la asignación presupuestaria prevista para esta línea de ayudas. Según se desprende de la información remitida por la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, la previsión de crédito resultó claramente insuficiente ante el alto número de solicitudes presentadas.

Además, se consideró recomendable, una vez examinados los datos obrantes sobre las solicitudes presentadas en cada uno de los dos programas de la Orden de 27 de diciembre de 2001, que la siguiente convocatoria de ayudas tuviera unas asignaciones presupuestarias más acordes con la realidad constatada en el año 2002, con el fin de evitar la tramitación de expedientes de transferencias de crédito o incrementos de crédito que inevitablemente retrasan la resolución de los expedientes.

Otra opción que podría valorarse, ante la limitación de los créditos presupuestarios, y en el caso de que el número de solicitantes fuera muy superior a las previsiones de la Administración, sería la de rebajar el límite

del nivel anual de rentas de la unidad familiar a la que pertenezca el solicitante, en los términos definidos en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, con el fin de conseguir una mayor justicia social. Con esta medida, que implicaría una reducción del número de solicitantes, serían beneficiados los interesados de menores ingresos, los cuales podrían ver reconocida la ayuda en un periodo de tiempo más breve.

Con estas dos medidas (consignaciones presupuestarias adecuadas y reducción del límite de ingresos de los posibles beneficiarios), se lograría abreviar el plazo de resolución de las solicitudes y probablemente se podrían abonar las ayudas mientras el trabajador estuviera en situación de excedencia, lo que daría satisfacción a la legítima pretensión de los interesados de recibir la ayuda mientras tengan imperiosa necesidad de apoyo económico. Y asimismo, se evitaría que la demora en la contestación hiciera replantearse a los padres o a las madres la renuncia a la excedencia que hubieran solicitado o estuvieran disfrutando, dada la incertidumbre que tienen en saber si van a recibir en algún momento la ayuda que han solicitado.

Octava. Finalmente, se realizó alguna consideración sobre la necesidad de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo de disponer de medios materiales y personales adecuados para la tramitación de las ayudas convocadas.

La necesidad de contratar personal que gestione las líneas de ayuda convocadas en la Orden de 27 de diciembre de 2001 dependerá de la

valoración que realice la Consejería de Industria, Comercio y Turismo sobre el personal que está actualmente a su servicio. Es decir, que si se considera por la Consejería que el personal que tiene en la actualidad es suficiente, habrá que dictar las instrucciones necesarias para agilizar la tramitación de unos expedientes de ayuda, como los que han dado lugar a la presente Resolución, que poseen un elevado componente social y cuya virtualidad dependerá de la prontitud con la que la Administración emita las oportunas resoluciones.

Esta posibilidad de realizar contrataciones de personal que gestione esta línea de ayudas vendría avalada por la necesidad de resolver con celeridad las ayudas en beneficio de los interesados y por los datos estadísticos existentes a fecha 30 de abril de 2002, que reflejaban que siendo el número de solicitudes presentadas en el Programa I de 928, la cifra de solicitudes resueltas -favorable y desfavorablemente- era únicamente de 43. Como instrumento complementario, en el caso de que la Consejería estime la necesidad de contratar personal laboral para la gestión de estas ayudas, sería conveniente articular mecanismos de coordinación con las intervenciones adscritas a las delegaciones territoriales de la Junta de Castilla y León, para que la prioridad en la gestión de estas ayudas no se vea limitada por una posible paralización de los órganos interventores en la fiscalización de los expedientes.

Para concluir las consideraciones que se realizaron en esta Resolución, se subrayó, otra vez más, que desde la Consejería de Industria,

Comercio y Turismo deberían adoptarse cuantas medidas sean pertinentes con el fin de otorgar un carácter urgente o preferencial a esta línea de ayudas, pues la decisión de los trabajadores de solicitar la excedencia o de continuar en tal situación va a depender en la mayoría de los casos de la concesión de la ayuda. En fin, el sistema actual, en opinión de esta Institución, conduce a una gran incertidumbre sobre la concesión de la ayuda. Por lo tanto, en los términos regulados en la Orden de convocatoria de las ayudas, únicamente las familias con suficiente capacidad económica previa a la solicitud de excedencia se acogerán a la misma, puesto que los interesados con menores recursos, dada la total incertidumbre que van a tener sobre la concesión de la ayuda, no se van a arriesgar a quedarse sin los ingresos económicos del padre o madre excedente durante el disfrute de la excedencia.

En la resolución que se remitió a la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, se contenían las siguientes propuestas:

1.- Que con la finalidad de evitar la incertidumbre de los solicitantes de las ayudas contenidas en el Programa I de la Orden de 27 de diciembre de 2001, de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, por la que se convocan ayudas económicas en desarrollo del Decreto 292/2001, de 20 de diciembre, por el que se establecen líneas de apoyo a la familia y a la vida laboral en Castilla y León, se garantice a los interesados que sus solicitudes, caso de cumplir los requisitos previstos en la convocatoria, no

serán denegadas por falta de consignación presupuestaria, y que, en consecuencia, podrán ser resueltas con cargo a los presupuestos de posteriores ejercicios.

2.- Que, dada la escasa dificultad objetiva en tramitar los expedientes de ayuda a los padres y/o madres que ejerciten el derecho de excedencia por cuidado de hijos, se establezca un plazo máximo de resolución inferior a los doce meses actualmente establecidos. Esta reforma respetaría lo dispuesto en el art. 122.6 de la Ley 7/1986, de 23 de diciembre, de Hacienda de la Comunidad de Castilla y León, que establece que el plazo máximo para resolver no podrá exceder de doce meses.

3.- Que, ante la finalidad social de estas ayudas y la imperiosa urgencia en resolver los expedientes para que los padres y madres excedentes puedan recibir el apoyo económico mientras disfruten su situación de excedencia y no una vez terminada ésta -lo que desvirtuaría totalmente el espíritu de las ayudas-, se modifique el plazo de presentación de solicitudes, teniéndolo abierto el mayor periodo de tiempo posible al año. Como mínimo, y con el doble fin de facilitar la presentación de solicitudes a los interesados y de mantener la deseable coherencia con las ayudas contenidas en el Programa II de la Orden, el final del plazo de presentación de solicitudes debería establecerse para el día 30 de septiembre. Lo contrario -que se mantuviera como fin del plazo de presentación de

solicitudes el día 30 de junio- suponía, a entender de esta Procuraduría, un claro perjuicio para aquellos interesados que iniciaran su excedencia a partir del día 1 de julio, en tanto que no podrían presentar sus instancias previsiblemente hasta el mes de enero del año siguiente, lo que, unido al plazo fijado para resolver de 12 meses, va a suponer que sea imposible que la concesión de la ayuda se produzca en el disfrute del periodo de excedencia.

4.- Con el fin de dotar de seguridad a los solicitantes de las ayudas, e independientemente de la propuesta formulada en el apartado primero, sería conveniente permitir a los interesados presentar sus solicitudes con anterioridad al inicio de la situación de excedencia. De este modo, los interesados, cumpliendo el resto de requisitos establecidos en la Orden podrían conocer, previamente al inicio de la excedencia si van a ver o no reconocida la ayuda solicitada, siempre a condición de justificar inmediatamente antes de la resolución con los documentos pertinentes que efectivamente han iniciado dicha excedencia. La ventaja de esta reforma radicaría, sin duda, en la seguridad o certeza que tendrían los solicitantes de las ayudas respecto de su concesión en la fecha de inicio de la excedencia por cuidado de hijo.

5.- Que se realicen las consignaciones presupuestarias del próximo ejercicio teniendo en consideración los datos obrantes en el año 2002 de los dos programas de solicitudes convocados en la Orden

de 27 de diciembre de 2001. Teniendo en cuenta el carácter limitativo de las asignaciones presupuestarias, y a la vista de los datos de la convocatoria del año 2002 se requiere, caso de ser necesario, que se rebaje el nivel anual de rentas exigido para adquirir la condición de beneficiario de las ayudas en el apartado 3 de la Orden con el fin de favorecer a los solicitantes de menores recursos económicos.

6.- Que se realice por la Consejería de Industria, Comercio y Turismo la ordenación de cuantos medios personales y materiales coadyuven a la consecución del fin contenido en el espíritu de las ayudas, que se concreta en la concesión de las ayudas mientras se disfrute el periodo de excedencia, y no, una vez finalizada dicha situación, momento en el cual la necesidad de apoyo económico desaparece. Esta consideración se agrava si se tiene en cuenta que la ayuda se abonará de una sola vez, de conformidad con lo establecido en el apartado 4 de la Orden.

7.- Que se adopten cuantas medidas sean precisas para agilizar y priorizar la tramitación de las ayudas económicas a los padres y madres que se acojan a la excedencia por cuidado de hijos, incluyendo la utilización de instrumentos de coordinación con los órganos interventores, con el fin de no paralizar en vía de fiscalización lo que se ha agilizado en vía de gestión.

La Consejería de Industria, Comercio y Turismo no consideró oportuno aceptar o rechazar, de forma global, la Resolución dictada por esta Procuraduría, si bien, analizadas en profundidad las sugerencias y recomendaciones practicadas, estimó que algunas de ellas podían ser incorporadas a futuras convocatorias.

2.3.3. Estancias de minusválidos psíquicos

El expediente de queja **Q/256/02**, fue presentado por el cónyuge de una residente del Centro de Atención a Minusválidos Psíquicos “Infantas Elena y Cristina” de Ávila en plaza concertada de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, diagnosticada de demencia de tipo Alzheimer de inicio precoz. El autor de la queja manifestaba que *“una vez producido el ingreso, se nos indica que para la liquidación del coste de la plaza se tendrá en cuenta, tanto la prestación no contributiva de invalidez de la que es beneficiaria mi esposa como los ingresos procedentes de mi trabajo, no teniendo en cuenta nuestra situación familiar con un hijo de 18 años que continúa estudiando, situación ésta que nada tiene que ver con la de las personas mayores a las que se refiere el Decreto regulador del ingreso en residencia”*.

La solicitud se concretaba en que la liquidación de la estancia se efectuara únicamente sobre los ingresos de su esposa, o, subsidiariamente, que se tuviera en cuenta que la unidad familiar de la residente estaba compuesta por tres personas (los cónyuges y el hijo). Esta petición encontraba su fundamento, según el interesado, en el hecho de que su

situación era diferente a la de aquellas personas a las que va dirigido el Decreto 56/2001, de 8 de marzo, y en la circunstancia de que su unidad familiar estaba formada no solamente por el matrimonio, sino también por un hijo que dependía económicamente de sus padres. Esta solicitud fue desestimada por la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Ávila al considerar que *“en la base del cálculo habrán de tenerse en cuenta los ingresos netos del solicitante y su cónyuge y dividir por dos, sin que se pueda acceder a lo solicitado”*.

Expuesta la problemática que dio lugar al expediente de queja, se realizaron una serie de consideraciones, siendo la primera de ellas la valoración de la normativa de aplicación a las plazas concertadas por la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León en centros de atención a minusválidos psíquicos de titularidad de otras administraciones públicas, lo que ocurre en el supuesto que dio lugar a esta Resolución, en el que el centro residencial dependía de la Diputación Provincial de Ávila.

La discusión sobre la normativa reguladora de la liquidación de las estancias en centros de atención a minusválidos psíquicos se debía reconducir a dos normas:

- La Resolución de la Dirección General del Inerso de 26 de agosto de 1987, reguladora de los ingresos, traslados, permutas y liquidación de estancias en centros residenciales para minusválidos dependientes del Inerso.

- El Decreto 56/2001, de 8 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento Regulador del Régimen de Acceso a las plazas en los Centros Residenciales para Personas Mayores, dependientes de la Administración de la Comunidad de Castilla y León y a las plazas concertadas en otros establecimientos.

El art. primero de la Resolución de 26 de agosto de 1987 de la Dirección General del Inerso expone, al definir su ámbito de aplicación, que éste será el de “los centros residenciales del Inerso para minusválidos, destinados a proporcionar atención integral y a servir de vivienda permanente a personas con minusvalía física o psíquica que, por la gravedad de su discapacidad y por su problemática sociofamiliar o económica, encuentren graves dificultades para conseguir una integración laboral o social”. Dentro de estos centros residenciales se encuentran los centros de atención a minusválidos psíquicos (art. 2.1.2) definidos como “los establecimientos dedicados a la atención y asistencia a personas con deficiencia mental que, por la naturaleza de su afectación, exigen tratamientos idóneos para lograr, hasta donde sea posible, su habilitación o integración social”.

De la lectura del art. 1 de la precitada Resolución de la Dirección General del Inerso, se desprende que dicha norma, al no establecer ningún tipo de excepción ni matización, será aplicable exclusivamente a los centros residenciales propios del Inerso, sin que proceda su aplicación a

las estancias en otros establecimientos que no sean de la titularidad del mismo, y que, por lo tanto, dependan de otras administraciones públicas.

Ha de matizarse que las menciones realizadas al Inersso deben interpretarse en la actualidad referidas a la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León. En este sentido, el RD 905/1995, de 2 de junio, sobre traspaso de funciones y servicios de la Seguridad Social a la Comunidad de Castilla y León en las materias encomendadas al Inersso, incluye como una de las funciones que se transfieren (punto b del anexo, apartado primero, letra a) las correspondientes a los centros, establecimientos y servicios del Inersso en la Comunidad de Castilla y León.

Como matiza la Gerencia de Servicios Sociales, dado que se carece de normativa autonómica propia sobre los centros residenciales para minusválidos dependientes de la Gerencia de Servicios Sociales, se está aplicando la antigua normativa del Inersso. No obstante, según se indica en el informe remitido por la Gerencia, se *“tiene la previsión de establecer una regulación propia de la Comunidad Autónoma de los ingresos, traslados y permutas y liquidación de estancias en los centros propios y concertados para personas con discapacidad psíquica y física que responda a la evolución de la sociedad en estos años así como a las necesidades actuales de las personas con discapacidad”*, para lo cual *“se ha constituido un grupo de trabajo que actualmente está elaborando un primer borrador de la normativa reguladora”*.

Teniendo en cuenta que la Resolución de 26 de agosto de 1987 de la Dirección General del Insero no puede ser aplicable a las estancias en el Centro de Atención a Minusválidos Psíquicos “Infantas Elena y Cristina”, dependiente de la Diputación Provincial de Ávila, al no tener la consideración de centro residencial dependiente de la Gerencia de Servicios Sociales, se examinó si se podrían aplicar al caso concreto de la queja las prescripciones del Decreto 56/2001, de 8 de marzo.

El art. 1 de este Decreto, definidor del objeto y ámbito de aplicación del mismo, se refiere, en principio, a las plazas residenciales para personas mayores, incluyendo en dicho régimen las normas de procedimiento relativas a la valoración, ingreso y traslados. Esta consideración inicial ha de ser complementada con la disposición del apartado segundo del art. 1 del Decreto, el cual entiende incluidos, a efectos del Reglamento, no solamente los centros residenciales para personas mayores, sino también y desde una perspectiva muy amplia, las plazas concertadas en otros establecimientos.

La aparente referencia a los centros residenciales para personas mayores como ámbito de aplicación del Reglamento, por lo tanto, queda superada por la genérica mención a “las plazas concertadas en otros establecimientos”, que incluiría las estancias en cualquier otro tipo de centros, como pudieran ser los centros de atención a minusválidos físicos o psíquicos. Por si quedara alguna duda, el art. 3.3 del Decreto, al enumerar las personas beneficiarias, señala que, con carácter excepcional, podrán ser

beneficiarios de una plaza de centro residencial (no necesariamente de personas mayores) las personas menores de 60 años que estén diagnosticadas de demencia tipo Alzheimer, lo que nos lleva a la conclusión de que el régimen jurídico que debe aplicarse a las estancias en plazas concertadas en centros de atención a minusválidos psíquicos por la Gerencia de Servicios Sociales con otras administraciones públicas es el regulado en el Decreto 56/2001, de 8 de marzo.

Desde otro punto de vista, parece claro que la liquidación realizada por la Gerencia de Servicios Sociales da satisfacción a lo dispuesto por el art. 33 del Decreto. Así, el apartado primero, letra a, número 4, del citado precepto, dispone que “en los supuestos de solicitud individual de persona unida a otra por vínculo matrimonial, resultando el solicitante beneficiario de una plaza residencial, la base de cálculo se determinará siguiendo las reglas del Código Civil, según el régimen matrimonial de que se trate, practicándose la liquidación sobre la base resultante y en la forma antes dispuesta”. Esa base de cálculo se determinará, en atención a lo dispuesto en el número 1, teniendo en cuenta los ingresos netos del solicitante, entendiéndose por tales la diferencia entre los ingresos personales íntegros y las retenciones efectuadas conforme a la normativa reguladora del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Esto implica que la determinación de la base consistente en sumar los ingresos de la solicitante de la plaza residencial y de su cónyuge, y dividir estos ingresos entre dos, dado el régimen económico matrimonial de sociedad de gananciales, se

realiza de conformidad al régimen jurídico vigente de aplicación a las plazas concertadas por la Junta de Castilla y León con otros establecimientos, y en concreto, con centros de atención a minusválidos psíquicos. Una vez determinada la base de cálculo, la liquidación practicada sobre el 75% de la misma no supone irregularidad administrativa alguna.

Además, el art. 33, cuando prevé el supuesto de solicitud individual de persona unida a otra por vínculo matrimonial, resultando el solicitante beneficiario de una plaza residencial, reseña que “en estos supuestos, deberá constar en la solicitud la conformidad del cónyuge no solicitante y se aportará la documentación relativa a las declaraciones e ingresos de ambos cónyuges que serán tenidas en cuenta para determinar la base de cálculo y el importe a pagar”. Esta precisión dio pie a entender que el cónyuge de la solicitante, en la fecha de presentación de la solicitud de plaza concertada en un Centro de Atención a Minusválidos Psíquicos, conocía perfectamente el régimen económico de las estancias, por lo que se dio satisfacción a los principios de claridad y transparencia administrativa.

Con las argumentaciones expuestas hasta el momento, se concluyó que la actuación de la Gerencia de Servicios Sociales al liquidar la estancia de la residente en el Centro de Atención a Minusválidos Psíquicos “Infantas Elena y Cristina” de Ávila, cumplía lo dispuesto en la normativa de aplicación al caso, en concreto en el art. 33 del Decreto 56/2001, de 8 de marzo. No obstante, examinadas las consecuencias de la aplicación de esta

normativa al caso concreto denunciado, esta Procuraduría consideró que se producía una situación injusta, por lo que se realizaron algunas consideraciones tendentes a justificar la propuesta de una nueva normativa reguladora de los centros de atención a minusválidos, que incluyera en su régimen económico unas condiciones más favorables para unidades familiares como la del autor de la queja, la cual estaba compuesta no únicamente por los cónyuges, sino que también incluyen a su hijo.

La primera reflexión se refirió al principio constitucional de igualdad del art. 1.1 CE, traducido en derecho fundamental en el art. 14. El posible atentado contra el derecho de igualdad se producía por el hecho de que la normativa vigente en la materia prevé dos regímenes económicos distintos en las liquidaciones de las estancias, dependiendo de si el ingreso es en un centro residencial dependiente de la Gerencia de Servicios Sociales o en una plaza concertada con otra administración pública.

En el caso objeto de estudio, la liquidación sobre los ingresos de las personas unidas por vínculo matrimonial se realizaba, como anteriormente se indicó, atendiendo al régimen económico de tal matrimonio. Por ende, la liquidación consistirá en el pago mensual de una cantidad equivalente al 75% de la base de cálculo, y no tendrá en consideración las circunstancias familiares del solicitante o solicitantes.

Este régimen económico es claramente perjudicial para el autor de la queja si lo comparamos con el previsto en la Resolución de 26 de agosto de 1987, de la Dirección General del Inersro, para las estancias en Centros

residenciales de su titularidad. El art. trigésimo de dicha Resolución establece, en términos similares al Decreto 56/2001, que si el beneficiario fuere titular de pensiones y/o ingresos superiores a la cuantía anual que se determina como subsidio de garantía de ingresos mínimos, abonará en concepto de participación en el coste de la financiación de las estancias y servicios el 75% de la suma de todos ellos. La gran diferencia radica en lo dispuesto en el art. vigésimo octavo de la Resolución que realiza el cálculo de la liquidación cuando el beneficiario conviviera en el momento de su ingreso con otros familiares mediante la suma de los ingresos anuales que perciban todos los familiares, y dividiendo dicha suma entre el número de miembros que compone la familia.

Es decir, con la normativa en vigor, nos encontramos con que si la estancia se produce en un centro residencial de titularidad de la Gerencia de Servicios Sociales la liquidación tendrá en cuenta la situación familiar de la residente, lo que no ocurre así si se trata de una plaza concertada por la Gerencia de Servicios Sociales con otra administración pública. Estaríamos, en definitiva, ante un régimen económico que es objetivamente más perjudicial en las plazas concertadas con otros establecimientos que en las propias de la Gerencia.

La solución a esta situación de agravio comparativo debería pasar por un tratamiento uniforme a todas las estancias de minusválidos físicos y psíquicos, independientemente de que dichas estancias se produzcan en centros de la propia Gerencia de Servicios Sociales o en otros

establecimientos concertados. Esta propuesta de tratamiento igualitario para plazas propias y concertadas ya ha tenido acogida en otro colectivo de los incluidos en la actividad administrativa de acción social. Se trataría, en concreto, del colectivo de la tercera edad, el cual por virtud del Decreto 56/2001, de 8 de marzo, tiene un tratamiento común, a efectos del régimen económico y la liquidación de estancias, sin distinguir si se trata de estancias en plazas propias o concertadas con otros establecimientos.

Esta propuesta de dictar una regulación común para las estancias en centros residenciales para minusválidos con un amparo genérico en el principio constitucional de igualdad, ha de completarse con la perspectiva derivada del principio de justicia, reconocido igualmente en la Carta Magna. Este principio de justicia, derivado del principio de igualdad y que incluso en algunas ocasiones ha sido identificado con el mismo (STC de 20 de octubre de 1982), se podría encauzar con el mandato encomendado a los poderes públicos para promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de los individuos sean reales y efectivas y remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud (STC de 7 de marzo de 1984).

Esta definición teórica se valoró a la luz del caso real que motivó la presente Resolución. En relación con el caso denunciado, se pudo concluir que la aplicación del régimen económico previsto en el Decreto 56/2001, de 8 de marzo, al supuesto de la Resolución no tenía en cuenta la situación personal del recurrente, sino que parecía estar pensada para el colectivo de la tercera edad, en el que teóricamente solo conviven los cónyuges en la

fecha en la que ingresan en un centro residencial de mayores dependiente de la Junta de Castilla y León o en plazas concertadas con otros establecimientos.

Por ello, esta Procuraduría consideraba justa y razonable la alegación del firmante de la queja de que al estar su unidad familiar compuesta por el matrimonio y un hijo de 18 años de edad que continúa estudiando y, en consecuencia, depende económicamente de sus padres, su situación no es la prevista por el Decreto para las personas mayores a las que se refiere el Decreto 56/2001. Esta consideración se ve agravada por las circunstancias personales y económicas del autor de la queja, cuyos ingresos eran de 118.000 pesetas mensuales, y no disponía de vivienda propia, debiendo hacerse cargo de un alquiler que asciende a 29.000 pesetas mensuales. El interesado fundamentaba su pretensión en el art. 142 del Código Civil, el cual se refiere a que los alimentos comprenden también la educación e instrucción del alimentista mientras sea menor de edad y aún después, cuando no haya terminado su formación por causa que no le sea imputable. Y en el caso concreto del reclamante, es evidente que la aplicación de un régimen económico que tenga en consideración una situación familiar en la que existe un hijo que depende económicamente de sus padres, dará satisfacción en mayor medida al principio constitucional de justicia.

Redundando en lo dicho hasta ahora, esta Institución interpretó, a la vista de la redacción de la Exposición de Motivos del Decreto 56/2001, de

8 de marzo, que los destinatarios del citado texto reglamentario son los integrantes del colectivo de la tercera edad, definido en la Ley 18/1988, de 28 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales de Castilla y León, como uno de los grupos sobre el que las administraciones públicas deben actuar facilitando la prestación de los servicios específicos, siendo un recurso expresamente contemplado el de procurarles un ambiente residencial adecuado.

Que el Decreto 56/2001 ha sido pensado para el colectivo de la tercera edad y que no ha tenido en consideración las circunstancias familiares de los residentes en plazas concertadas con centros de minusválidos, es una conclusión que se puede extraer de la lectura de la Exposición de Motivos del propio Decreto. En efecto, se expresa que “en consonancia con estos postulados y con el fin de apoyar mediante este recurso social a las personas mayores que lo soliciten y lo precisen, se estima necesario establecer las normas, que bajo los principios de igualdad de los individuos en la sociedad, solidaridad y el desarrollo libre y pleno de la persona, regulen el acceso a las plazas en centros residenciales propios y a las plazas concertadas en otros establecimientos de titularidad pública o privada y a ello obedece el Reglamento que se aprueba mediante el presente Decreto”.

En definitiva, la aplicación del régimen jurídico de la liquidación de la estancia en el Centro de Atención a Minusválidos Psíquicos en el que reside la esposa del autor de la queja resulta de plena conformidad al

ordenamiento jurídico vigente, pero responde a una realidad (la del colectivo de la tercera edad) que es muy distinta a la del reclamante, el cual tiene un hijo a su cargo. Por ello, resultaría conveniente el dictado de una normativa específica para los centros residenciales de minusválidos que contemple, en lo concerniente a su régimen económico, las circunstancias familiares de los solicitantes, y que establezca unas disposiciones comunes para los residentes en dichos centros, sin distinguir si el centro residencial es de titularidad de la Gerencia de Servicios Sociales o si se trata de plazas concertadas en otros establecimientos.

Finalmente, se advirtió, para conocimiento del autor de la queja, que la liquidación de la estancia realizada por la Gerencia de Servicios Sociales respondía al ordenamiento jurídico vigente y que mientras no se dicte una nueva normativa reguladora no se podría atender la pretensión de considerar, a efectos de la liquidación, solamente los ingresos en concepto de pensión de la residente, o subsidiariamente de tener en cuenta que la unidad familiar está compuesta por tres miembros.

La resolución se sintetizó en estos planteamientos:

«1.- Que, con el objeto de dar satisfacción al principio constitucional de igualdad, se prevea un régimen uniforme para todas las estancias en la normativa que la Gerencia de Servicios Sociales tiene intención de establecer para los ingresos, traslados, permutas y liquidación de estancias en centros residenciales para minusválidos, independientemente de que las mismas se produzcan

en centros propios de titularidad de la Gerencia o de que se trate de plazas concertadas en otros establecimientos.

2.- Que, dado que los destinatarios del Decreto 56/2001 son los integrantes del colectivo de la tercera edad y que no consta en su articulado precisión ni matización alguna respecto a las circunstancias familiares de los residentes, se tenga en consideración en la nueva normativa reguladora de las estancias en centros de minusválidos, a efectos de la práctica de las oportunas liquidaciones, que los condicionantes económicos de los residentes son distintos dependiendo de las cargas familiares que tengan. Por lo tanto, y atendiendo al principio constitucional de justicia, sería recomendable una redacción del precepto regulador de la participación de los beneficiarios en el coste de la financiación de las estancias y servicios en el sentido de lo dispuesto en el art. vigésimo octavo de la Resolución de la Dirección General del Inerso de 26 de agosto de 1987, que contemple las circunstancias singulares y concretas de los residentes mediante el cómputo de los ingresos de los miembros de la unidad familiar, los cuales serán divididos entre el número de miembros».

En la respuesta remitida por la Gerencia de Servicios Sociales se declaró que “en cuanto a la liquidación de estancias en centros residenciales para personas mayores aquejadas de enfermedad de

Alzheimer u otras demencias, cuyas cargas familiares sean superiores a las habituales en las personas mayores, le comunico que, hasta la fecha, el único caso que se ha presentado es el que ha sido objeto de la presente queja. No obstante, desde la Gerencia de Servicios Sociales estamos abiertos a valorar todas las situaciones que pudieran presentarse y que requirieran un tratamiento excepcional y diferente al establecido en la normativa vigente”.

2.3.4. Becas de personal investigador

En la queja **Q/225/02** se hacía referencia a la Orden de 4 de octubre de 2001, de la Consejería de Educación y Cultura, por la que se convocaban becas de formación de personal investigador de la Comunidad de Castilla y León. El motivo de la queja se podía resumir en lo dispuesto por el apartado cuarto de la Base primera de la Orden, el cual exige que “los trabajos a realizar por los becarios sean desarrollados bajo la tutoría o dirección de un investigador-doctor con vinculación permanente al centro de investigación en que se realice el trabajo”, permitiendo que en caso de que la vinculación no fuera de carácter permanente, figurase un codirector con dicha vinculación.

El caso se producía en la Universidad de Burgos, la cual, en la fecha de la reclamación, carecía de profesores con vinculación permanente al centro de trabajo en las Áreas de Prehistoria, Arqueología y Paleontología. La redacción del apartado cuarto de la base primera de la Orden, en opinión del autor de la queja, “*limita la capacidad de*

crecimiento de las Áreas, Departamentos y Universidades pequeñas de la región, y establece un claro agravio comparativo entre los estudiantes de nuestra Comunidad”.

En el examen de la queja presentada, esta Procuraduría consideró que debía partirse de una regla general: Los poderes públicos deciden de manera voluntaria y unilateral si convocan subvenciones o no y la finalidad a la que se dirigen. Otra cosa será que, una vez adoptada la decisión de convocar las ayudas, subvenciones o becas, se puedan enjuiciar las convocatorias a la luz de los principios rectores de la política social y económica, valorarse las mismas desde la perspectiva del gasto público por su falta de equidad, tacharlas de ineficientes o ineficaces en su programación y ejecución, o considerarlas lesivas contra el principio de igualdad o cualquier otro derecho fundamental, por citar alguno de los límites que pueden condicionar esa decisión, en principio unilateral y voluntaria, de subvencionar o de conceder una ayuda o beca. En consecuencia, no puede hablarse de la existencia de un pretendido derecho subjetivo a recibir subvenciones o ayudas públicas.

Teniendo en cuenta este principio general, esta Procuraduría se planteó, en esta resolución la virtualidad del principio constitucional de igualdad en referencia con los criterios utilizados por la Consejería de Educación y Cultura para identificar a los beneficiarios de la convocatoria de becas de formación de personal investigador. Esto es, se examinó si el criterio de la Consejería, de exigir a los becarios que su trabajo fuera

desarrollado bajo la tutela de un director o codirector con vinculación permanente al centro de investigación en que se realice el trabajo, atentaba contra el principio constitucional de igualdad.

En definitiva, se juzgó la actuación igualitaria de la Administración en relación con los posibles beneficiarios de la ayuda. En este supuesto, se entendió que era exigible que la Administración justificase con base en un criterio proporcional, objetivo y razonable, que debe ser evaluado individualmente en cada caso concreto, el motivo por el cual la subvención se concede a unos beneficiarios determinados y no a otros y que dicha valoración se realizara en el marco de un procedimiento reglado que garantizase la libre concurrencia de los solicitantes y la actuación objetiva, transparente y motivada de la decisión. Es en la identificación de los beneficiarios y en la concreción de los criterios de valoración donde el principio de igualdad despliega toda su eficacia como límite de la decisión de subvencionar, juridificando y adaptando tal decisión a las prescripciones constitucionales, tal y como ha venido destacando la Jurisprudencia del Tribunal Supremo y la del propio Tribunal Constitucional (entre otras, STC de 14 de febrero de 1985 y de 10 de julio de 1985 y STS de 7 de noviembre de 1984, de 24 de enero de 1985, de 2 de octubre de 1992 y de 16 de enero de 1995).

Desde un punto de vista meramente teórico, la protección de la igualdad subvencional, habida cuenta de las particularidades que presenta esta actuación de los poderes públicos, no puede garantizarse únicamente

alegando la desigualdad de hecho de una determinada ayuda pública, sino que es preciso tener en cuenta otros muchos factores, tales como una decisión de subvencionar debidamente motivada, un procedimiento reglado de concesión y unos criterios de concesión que se adecuen a la finalidad que pretende conseguir la ayuda.

El marco normativo de referencia de la convocatoria de becas de formación del personal investigador debe partir del art. 32.1.17 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, aprobado por Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, el cual atribuye a la Comunidad Autónoma de Castilla y León la competencia exclusiva en materia de investigación científica y técnica en coordinación con la general del Estado. La normativa autonómica reguladora de esta materia se encontraba en la actualmente extinta Ley 4/1999, de 17 de marzo, de Investigación y Ciencia de Castilla y León, la cual constituía el marco de coordinación de las actuaciones investigadoras de carácter básico y aplicado financiadas por la Comunidad de Castilla y León, y que trataba de impulsar la ciencia y regular el fomento de la investigación científica y técnica con criterios de eficacia y eficiencia, articulando dicha actividad en un sistema general de ciencia e investigación de la Comunidad Autónoma.

La referencia al personal investigador es muy sucinta, siendo destacable el fin de la Ley (art. 2, letra b) de “promover la formación de recursos humanos competitivos nacional e internacionalmente en el ámbito científico y tecnológico y ayudar a la formación de nuevos científicos e

investigadores en Castilla y León”. Esta redacción tan genérica implica, en principio, que la actividad administrativa de fomento de la investigación, a través de la correspondiente convocatoria de becas, debería tener como ámbito de aplicación a todas las universidades de la región, sin que proceda diferenciar el tratamiento entre las áreas, departamentos o universidades más pequeñas o con menor volumen de personal.

En el informe remitido desde la Consejería de Educación y Cultura se justifica el requisito contenido en el apartado cuarto de la base primera de la Orden de 4 de octubre de 2001, al considerar que *“esta exigencia responde a la necesidad de garantizar tanto la estabilidad en la dirección del trabajo de investigación, cuya duración puede alcanzar cuatro años, como la calidad científico-investigadora del tutor, cuyo historial científico, se valora en orden a la selección de las solicitudes de beca”*.

Los argumentos expuestos por la Consejería de Educación y Cultura justificaban, a entender de esta Institución, la exigencia de que el director o codirector del trabajo de investigación becado, con carácter general, tenga una vinculación permanente con el centro de trabajo en el que se va a realizar dicho trabajo de investigación. No obstante, parece que convendría atemperar esta exigencia general en determinadas circunstancias concretas, con el objeto de que todos los investigadores adscritos a departamentos o áreas de investigación contasen con la posibilidad de acceder a las becas convocadas por la Administración Autonómica.

Así, podría ocurrir que en determinadas ocasiones no se disponga de un director o codirector del trabajo de investigación por falta de profesorado, lo que puede obedecer a diversos motivos: fallecimiento del titular, baja laboral, traslado, vacante por falta de cobertura del puesto, o simplemente, la negativa del profesorado existente a dirigir o codirigir el trabajo del solicitante de la beca. En estos casos, de carácter excepcional, y que, presuntamente, afectarían a departamentos o áreas de investigación de pequeña envergadura, esta Procuraduría consideró que se deberían arbitrar mecanismos para garantizar que los beneficiarios definidos en la base tercera de la Orden pudieran acceder a las becas, y para ello, se debería flexibilizar el requisito de que el director o codirector del trabajo de investigación tuviera preceptivamente una vinculación permanente con el centro en que se realice el trabajo.

Quizás, la mejor solución para estos casos, sin duda extraordinarios, y que tendrían que ser debidamente justificados, sería la posibilidad de permitir -caso de que no hubiera profesorado en el centro de investigación en que se va a desarrollar el trabajo- que la tutoría o dirección pudiese ser llevada a cabo por un investigador-doctor con vinculación permanente a alguna de las Universidades con sede en el territorio de la Comunidad Autónoma.

En este sentido, se significó que esta propuesta ya tenía acogida en alguna Administración Autonómica. En concreto, la Comunidad de Extremadura, en el art. 4.11 de la Orden de 11 de marzo de 2002, de la

Consejería de Educación, Ciencia y Tecnología, por la que se regula la concesión de becas predoctorales para la formación de personal investigador durante el año 2002, ha dispuesto que “el director de la beca, que será el director de la tesis doctoral, deberá pertenecer al equipo investigador del proyecto al que se asigne la beca, tendrá el grado de doctor y vinculación a la Universidad de Extremadura o al centro público extremeño de investigación en el que se desarrolle la beca”.

La posibilidad de que el director o codirector del trabajo de investigación no tenga una vinculación permanente con el centro en el que se desarrolla dicho trabajo de investigación es una conclusión que se obtiene, asimismo, de la lectura de la base undécima de la Orden de 4 de octubre de 2001, de la Consejería de Educación y Cultura. En el punto cuarto de dicha base se advierte que “es necesario para cualquier cambio de centro, de investigador-doctor que asuma la dirección o tutela, o del trabajo, solicitar autorización previa al Consejero de Educación y Cultura”. Es decir, que habrá de solicitarse la correspondiente autorización a la Consejería en el supuesto de que se cambie el director del trabajo de investigación, pero nada se prevé acerca de la posibilidad de que el director pueda mantenerse en su puesto, en el caso de que sea trasladado del centro investigador de la Comunidad de Castilla y León en el que se desarrolla el trabajo objeto de la beca.

En efecto, podría darse el caso de que, una vez concedida la beca, el tutor, director o codirector sea trasladado del centro de investigación en el

que se realiza el trabajo becado. Y en ese caso, parece que nada impide al tutor que, a pesar de dicho traslado (dentro o fuera del territorio regional), siga dirigiendo y tutelando en la distancia el trabajo de investigación que dio lugar a la concesión de la beca. Como consecuencia de lo que se acaba de exponer, nos encontramos ante una situación que podría vulnerar, desde el punto de vista de esta Institución, el espíritu de la convocatoria de becas, el cual parece ser la consecución de una vinculación permanente, bilateral y conjunta del becario y de su director o tutor con un centro investigador de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

Finalmente, se valoraba desde la Consejería que *“en el caso que nos ocupa, el hecho de que en la Universidad de Burgos no exista en la actualidad ningún profesor con vinculación permanente en las Áreas de Prehistoria, Paleontología o Arqueología, no es óbice para que el personal en formación en dichas áreas concorra a la concesión de las becas de investigación, pues podrá realizar su trabajo de investigación en las restantes universidades públicas de Castilla y León, donde existan profesores con vinculación permanente en las áreas de interés”*.

En lo concerniente a esta apreciación contenida en el informe, se indicó que esta consideración supondría, posiblemente, el desmantelamiento de las áreas de investigación pequeñas o de escasos medios personales, al obligarse a los beneficiarios de las becas a realizar su trabajo de investigación en otras universidades públicas de la Comunidad.

En conclusión, y ante la posibilidad de que los trabajos de investigación sean dirigidos o tutelados, sin necesidad de que el control se tenga que realizar estrictamente en los mismos centros en que se realizan tales trabajos de investigación, se estimó que sería recomendable flexibilizar en casos excepcionales como el descrito en la queja objeto de esta Resolución, y a los efectos de la posible adquisición de la condición de beneficiario de la beca, la exigencia de que el director o codirector del trabajo de investigación tuviera una vinculación permanente con el centro donde se desarrolla el trabajo objeto de la beca.

La resolución remitida a la Consejería fue la siguiente:

«Que se valore la posibilidad de flexibilizar la exigencia del apartado cuarto de la base primera de la Orden de 4 de octubre de 2001, de la Consejería de Educación y Cultura, por la que se convocan becas de formación de personal investigador de la Comunidad de Castilla y León, en lo concerniente a que el trabajo a realizar por los becarios sea desarrollado bajo la tutoría o dirección de un investigador-doctor con vinculación permanente al centro de investigación en que se realice el trabajo, o, caso de que no exista dicha vinculación permanente, por un codirector que sí figure con dicha vinculación. Se trataría de permitir, en casos excepcionales, en los que no existiera profesorado con vinculación permanente al centro de investigación en que se desarrolle la beca, y con un amparo genérico en los principios constitucionales de

igualdad y justicia, que la dirección, tutoría, o, en su caso, codirección del trabajo investigador, pudiera ser desempeñada por investigadores-doctores que tuvieran una vinculación permanente con alguna de las universidades públicas con sede en el territorio de la Comunidad de Castilla y León».

La Consejería de Educación y Cultura respondió a la citada propuesta, valorando que *“la Orden de 4 de octubre de 2001 en su actual redacción respeta los criterios de igualdad, capacidad y mérito para iniciarse en la formación como investigadores, a la vez que pretende seleccionar los mejores tutores y centros en los que se pueda llevar a cabo esa formación, sin que ello discrimine a los departamentos universitarios; al contrario, puede ser un acicate para que la investigación universitaria siga siendo competitiva”.*

2.3.5. Cursos de inglés

En la queja **Q/520/02** se hacía referencia a la Orden de 25 de febrero de 2002, de la Consejería de Educación y Cultura, por la que se convocaba concurso público para la selección de alumnos de centros de enseñanza de Castilla y León sostenidos con fondos públicos para la participación en el programa “Cursos de verano de inmersión en lengua inglesa”.

El autor de la queja manifestaba su disconformidad con las bases primera y segunda de la precitada Orden, referidas al objeto de la

convocatoria y a los destinatarios, respectivamente. En dichas bases se disponía que “la presente convocatoria tiene por objeto la selección de alumnos de centros de enseñanza de Castilla y León sostenidos con fondos públicos, para la participación en el programa “Cursos de verano de inmersión en lengua inglesa” para el año 2002, cuyo fin es la realización de actividades encaminadas al aprendizaje de la lengua inglesa y su práctica en situaciones habituales de la vida diaria” y que “podrán participar en la presente convocatoria los alumnos de centros de enseñanza de Castilla y León, sostenidos con fondos públicos, que estén cursando estudios de tercer ciclo de Educación Primaria y primer ciclo de Educación Secundaria Obligatoria durante el curso escolar 2001-2002”.

El interesado exponía en su escrito de queja que tenía una hija de doce años de edad que asiste a un centro docente totalmente privado y que no recibe ninguna subvención ni por parte de las autoridades españolas ni de la Comunidad de Castilla y León, lo que ha conllevado la exclusión en la convocatoria antes mencionada de su hija y del resto de alumnos de ese centro. Ante lo expuesto, el autor de la queja se consideraba injustamente discriminado en sus derechos constitucionales y en los de su hija, que fue excluida de la convocatoria por la libre opción educativa elegida para ella por su padre, y entendía, asimismo, que dicha convocatoria iba en contra del art. 14 CE.

Como premisa inicial, se indicó que la Constitución Española, en su art. 9.2, ha consagrado el principio de igualdad material, al encomendar a

los poderes públicos que promuevan las condiciones para que la libertad y la igualdad de los ciudadanos y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas, que procedan a remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y que faciliten la participación de los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

Siendo la educación un derecho fundamental de los ciudadanos, se puede concluir que compete a las administraciones públicas el desarrollo de las acciones positivas necesarias para su disfrute, entre las que se encuentran las medidas de carácter compensador que tienden a conseguir que las desventajas sociales o culturales de las que determinados alumnos parten no acaben convirtiéndose en desigualdades educativas.

La valoración más relevante era la que se refería a si la decisión de excluir de la convocatoria del programa de “cursos de verano de inmersión en lengua inglesa”, a los alumnos de centros no sostenidos con fondos públicos atentaba contra el derecho de igualdad reconocido en el art. 14 de la Constitución Española. Para abordar el estudio sobre si la Orden de 25 de febrero de 2002, de la Consejería de Educación y Cultura vulneraba el derecho de igualdad, se expuso la doctrina del Tribunal Constitucional relativa a tal derecho fundamental.

La doctrina constitucional del derecho de igualdad ha sido reiterada en la Sentencia 200/2001, de 4 de octubre, en los siguientes términos:

“El art. 14 de la Constitución 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 conocida 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. Como tiene declarado este Tribunal desde la Sentencia 22/1981, de 2 de julio, recogiendo al respecto la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en relación con el art. 14 del Convenio de Roma de 4 de noviembre de 1950 de Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, el principio de igualdad no implica en todos los casos un tratamiento legal igual con abstracción de cualquier elemento diferenciador de relevancia jurídica, de manera que no toda desigualdad de trato normativo respecto a la regulación de una determinada materia supone una infracción del mandato contenido en el art. 14 de la Constitución, sino tan sólo las que introduzcan una diferencia entre situaciones que puedan considerarse iguales, sin que se ofrezca y posea una justificación objetiva y razonable para ello, pues como regla general, el principio de igualdad exige que a iguales supuestos de hecho se apliquen

iguales consecuencias jurídicas y, en consecuencia, veda la utilización de elementos de diferenciación que quepa calificar de arbitrarios o carentes de una justificación razonable. 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. También es necesario, para que sea constitucionalmente lícita la diferencia de trato, que las consecuencias jurídicas que se deriven de tal distinción sean proporcionadas a la finalidad perseguida, de suerte que se eviten resultados excesivamente gravosos y desmedidos.

En resumen, el principio de igualdad, no sólo exige que la diferencia de trato resulte objetivamente justificada, sino también que supere un juicio de proporcionalidad en sede constitucional sobre la relación existente entre la medida adoptada, el resultado producido y la finalidad pretendida.”

Esta doctrina del Alto Tribunal que concluye, respecto del derecho de igualdad, que no postula ni como fin ni como medio la paridad, pero sí exige la razonabilidad de la diferencia normativa de trato, ha sido reiterada en diversas sentencias (STC 22/1981, de 2 de julio; STC 49/1982, de 14 de julio; STC 2/1983, de 24 de enero; STC 23/1984, de 20 de febrero; STC 209/1988, de 10 de noviembre; STC 20/1991, de 31 de enero; STC

110/1993, de 25 de marzo; STC 176/1993, de 27 de mayo; STC 340/1993, de 16 de noviembre; STC 117/1998, de 2 de junio, etc.).

El juicio de igualdad, por lo demás, es de carácter relacional y requiere, como presupuestos obligados, de un lado, que, como consecuencia de la medida normativa cuestionada, se haya introducido directa o indirectamente una diferencia de trato entre grupos o categorías de personas (STC 181/2000, de 29 de junio) y, de otro, que las situaciones subjetivas que quieran traerse a la comparación sean, efectivamente, homogéneas o equiparables, es decir, que el término de comparación no resulte arbitrario o caprichoso (STC 148/1986, de 25 de noviembre; STC 1/2001, de 15 de enero). Sólo una vez verificado uno y otro presupuesto resulta procedente entrar a determinar la licitud constitucional o no de la diferencia contenida en la norma.

Poniendo en relación la doctrina constitucional que se acaba de exponer con la base segunda de la Orden de 25 de febrero de 2002, por la que se convoca concurso público para la selección de alumnos de centros de enseñanza sostenidos con fondos públicos para la participación en cursos de verano de inmersión en lengua inglesa, se puede llegar a la conclusión de que excluir de la participación en dichos cursos a los alumnos de centros docentes, de financiación exclusivamente privada, es una decisión que podría atentar contra el derecho de igualdad. En efecto, en la Exposición de Motivos de la Orden se declara que “la Consejería de Educación y Cultura lleva a cabo acciones educativas para que los

escolares de Castilla y León aprendan y dominen la lengua inglesa” y, asimismo, se estima que “la capacidad de dominio de las lenguas no propias se favorece permaneciendo algún tiempo en el país correspondiente”, pero que, “no obstante, en ocasiones, la edad de los destinatarios y otros factores no hacen aconsejable la estancia en el extranjero, siendo entonces conveniente programar otras actividades que, aun desarrollándose en la Comunidad Autónoma de residencia, aporten los beneficios de un entorno de inmersión lingüística”.

La declaración de intenciones contenida en la Exposición de Motivos de la Orden tiene su fundamento normativo en los arts. 13 y 19 de la Ley 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, preceptos ambos dirigidos a todos los alumnos con independencia de la naturaleza jurídica del centro docente en el que reciben su formación, y, por ello, esta Institución no alcanza a comprender los motivos por los que se excluye de la participación en estos cursos a un determinado tipo de alumnos (en este caso, los de centros privados no concertados). En el supuesto concreto que nos ocupa, esta Procuraduría consideró que se podría haber vulnerado el derecho de igualdad de los alumnos, en tanto que la convocatoria de cursos de idiomas realizada por la Consejería de Educación y Cultura, que tiene como fundamento legal los preceptos de la Logse anteriormente citados, excluye, sin motivo aparente, a los alumnos que reciban su enseñanza en centros de titularidad privada.

Esta apreciación se veía corroborada por otras consideraciones adicionales:

- La exclusión parece ser discriminatoria para los alumnos que ejerciendo el derecho que la Constitución les reconoce de elegir libremente el centro educativo, optaron en su día por matricularse en un determinado centro docente. En este sentido, la exclusión de los alumnos de centros docentes privados de los cursos de inmersión en lengua inglesa podría atentar contra el derecho constitucional que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones (art. 27.3).

- La propia Consejería de Educación y Cultura, por Orden de 25 de febrero de 2002, ha convocado concurso público para la selección de alumnos de centros de enseñanza de Castilla y León, para la participación en el programa “Cursos de Perfeccionamiento de Inglés Joven en Reino Unido e Irlanda”. Esta convocatoria, alternativa y complementaria a la convocatoria de cursos de inmersión, responde a la doble idea de que el conocimiento de un idioma extranjero contribuye a la formación de la persona y, asimismo, de que su aprendizaje se ha convertido en un objetivo básico de los sistemas educativos y en una necesidad derivada de la actual movilidad laboral. En esta Orden, a diferencia de la anterior, se definen como destinatarios de la Orden a los “alumnos de centros de enseñanza de Castilla y León”, sin hacer distinción entre los alumnos de los centros

sostenidos con fondos públicos y los de los centros sostenidos con financiación privada.

Ante los argumentos aludidos, esta Institución estimó que la exclusión de los alumnos de los centros docentes privados en la convocatoria de “Cursos de verano de inmersión de lengua inglesa”, podría suponer un atentado contra el derecho de igualdad, pues dicha medida significa una diferencia de trato de dichos alumnos en comparación con los alumnos de centros sostenidos con fondos públicos, cuando su situación objetiva, vista la fundamentación de la convocatoria, resulta plenamente equiparable. Esta conclusión se reafirma si se tiene en cuenta, por un lado, que la Consejería ha convocado unos cursos de perfeccionamiento de la lengua inglesa en los que no se hace distinción de los alumnos por razón de la naturaleza jurídica del centro en el que reciben la enseñanza y, por otro, que la citada exclusión podría ser contraria al derecho constitucional de libre elección de centro docente. Por consiguiente, esta Procuraduría consideró que, con el fin de dar satisfacción al derecho constitucional de igualdad, sería conveniente que en la próxima Orden de convocatoria del Programa “Cursos de verano de inmersión en lengua inglesa”, caso de que se realice, se definieran como destinatarios no a los “alumnos de centros de enseñanza de Castilla y León sostenidos con fondos públicos”, sino a “los alumnos de centros de enseñanza de Castilla y León”.

Como cuestión de naturaleza distinta a la determinación de los destinatarios de los cursos, esta Procuraduría realizó la actuación de oficio

OF/56/02, con la finalidad de introducir en la Orden mecanismos o instrumentos que tuvieran en consideración las rentas familiares de los solicitantes.

En principio, se estimó que era adecuado exigir a los aspirantes a participar en estos cursos ,tanto en los de inmersión como en los de perfeccionamiento, cierto rendimiento académico en sus estudios, en orden a que su selección sea considerada un premio a su esfuerzo y un estímulo para su progresiva formación. Pero también parecía necesario incluir entre los criterios de baremación la prioridad para las familias que acrediten disponer de menos recursos económicos, toda vez que los gastos ocasionados por los desplazamientos y, en su caso, estancias en otros países, no está al alcance de todos.

Sin embargo, la consideración de la participación en los cursos como “premio” o “estímulo” para los alumnos no es la misma en las dos convocatorias estudiadas. En la convocatoria de “Cursos de Perfeccionamiento de Inglés Joven en Reino Unido e Irlanda” sí podríamos hablar de un “premio” para los alumnos más aventajados, pues el criterio fundamental de selección de los participantes es, de conformidad con lo establecido en los apartados primero y segundo de la base sexta de la Orden, la nota media obtenida en idioma inglés en los dos últimos cursos realizados, y, subsidiariamente, en caso de existir igualdad en la nota media de inglés, se considerará la nota media global de los dos últimos cursos académicos, por lo que sólo en el muy poco probable caso de igualdad de

estos dos criterios se utilizará el sistema de sorteo entre los implicados. Por el contrario, en la convocatoria de “Cursos de verano de inmersión en lengua inglesa” no se puede hablar de que constituya un “premio” para los alumnos, pues no existe criterio de selección alguno y únicamente se prevé que en el supuesto de que en una provincia el número de solicitudes fuera superior al número de plazas asignadas, se procederá a seleccionar a los destinatarios mediante sorteo público por insaculación.

Se planteó, a la vista de lo expuesto, la procedencia de establecer la renta de la unidad familiar como criterio de valoración en la selección de participantes en los cursos de inglés, tanto en los de inmersión como en los de perfeccionamiento. Posiblemente, el establecimiento de este criterio sea más justo en el Programa de cursos de inmersión, en el que no existe otro sistema para adjudicar las plazas que el sorteo. En el Programa de cursos de perfeccionamiento, en el que la filosofía de “premio” a los buenos alumnos es mucho más clara, al valorarse la nota media de la asignatura de inglés y, subsidiariamente, la media de los dos últimos cursos académicos, la introducción del criterio de la renta quedaría más en entredicho.

Por lo tanto, en la convocatoria de “Cursos de verano de inmersión en lengua inglesa”, en la cual el único criterio de selección es el sorteo, sin ninguna otra circunstancia adicional, sería conveniente articular algún sistema que tuviera en consideración los ingresos de las unidades familiares de los solicitantes. En la convocatoria de “Cursos de perfeccionamiento de Inglés Joven en Reino Unido e Irlanda”, se reiteró que, ante su filosofía de

“premio” o “estímulo” para los alumnos que hayan obtenido las mejores calificaciones en la asignatura de inglés en los últimos cursos académicos, las rentas familiares deben quedar en un segundo plano.

No obstante lo que se acaba de señalar, e independientemente de la opción de considerar los ingresos familiares como criterio de selección de los participantes de los cursos, sería conveniente establecer, una vez hecha la selección de los alumnos, y en aras a satisfacer el principio de igualdad material reconocido en la Constitución, una línea de ayuda o una reducción del precio de los cursos para los alumnos cuyas rentas familiares sean inferiores a la media regional. Se trataría de que los alumnos que han sido seleccionados por sus propios méritos académicos -lo que ocurre únicamente en los cursos de perfeccionamiento- y que tengan una renta inferior a la media, tengan la posibilidad, habiendo sido seleccionados, de asistir a los cursos en las mismas condiciones que los alumnos seleccionados con rentas superiores a la media regional. De este modo, se garantizaría el principio de igualdad en su aspecto material, en tanto que una vez seleccionados los alumnos, la situación económica familiar no podrá constituirse como un obstáculo para que los alumnos de menores rentas puedan participar en los cursos que se han ganado por su rendimiento escolar.

La medida de reducir el precio de los cursos para aquellos alumnos cuyas rentas sean inferiores a la media regional, destinada a dar cumplimiento al mandato del art. 9.2 CE dirigido a los poderes públicos

para promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de los ciudadanos sean reales y efectivas y remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud, se podría articular en el caso que nos ocupa de dos modos diferentes: El primero, estableciendo una línea de ayudas para los participantes en los cursos de menores ingresos económicos; el segundo, a entender de esta Procuraduría mucho más sencillo, sería incorporar en el articulado de la Orden una cláusula en la que se disponga un precio más reducido del curso para los estudiantes con menores rentas.

La aplicación práctica de esta propuesta tendría su manifestación en la Base Tercera de la Orden de 25 de febrero de 2002, de la Consejería de Educación y Cultura, por la que se convoca concurso público para la selección de alumnos de centros de enseñanza de Castilla y León, para la participación en el programa “Cursos de Perfeccionamiento de Inglés Joven en Reino Unido e Irlanda” (apartado tercero) y en la misma base de la Orden de la misma fecha reguladora de los “Cursos de verano de inmersión en lengua inglesa” (apartado cuarto). Efectivamente, de lo dispuesto en dichas órdenes se comprueba que la Administración Autónoma ha tenido en consideración, en el momento de determinar el importe de los cursos, la situación de familia numerosa de los solicitantes, pero no la situación económica familiar de los mismos. Así, podría darse la paradoja de que el precio del curso se podría reducir a un alumno procedente de una familia de tres o más hijos con elevados recursos económicos por el simple hecho de constituir familia numerosa, mientras que un participante procedente de

una familia con carencia o escasez de recursos tendría que abonar la totalidad del precio determinado en la Orden sin ningún tipo de reducción.

La idea de instituir una línea de ayudas parecía, inicialmente, mucho más compleja que la reforma de la base de la Orden destinada a fijar la cuantía de los cursos. Sin ánimo de profundizar en cuestiones conceptuales y teóricas, se estimó que una reducción del precio para los alumnos con menores rentas tendría una aplicación inmediata con su simple reconocimiento en la Orden, mientras que la creación de una línea de ayudas supondría la iniciación de un procedimiento administrativo, el cual con sus fases de convocatoria, publicación, presentación de solicitudes, instrucción, fiscalización por el órgano interventor y resolución, generaría un proceso burocrático que dilataría, en gran medida, la efectiva reducción del precio para los alumnos de menores rentas. Por ello, se expuso que sería conveniente reformar la base tercera de las órdenes de convocatoria tanto para los cursos de inmersión como para los de perfeccionamiento de la lengua inglesa, incluyendo en los supuestos de reducción de precio, junto a los alumnos que acrediten documentalmente la condición de miembros de familia numerosa, a los estudiantes cuyas rentas familiares sean inferiores a un parámetro decidido por la Administración, que bien podría ser la renta media regional determinada por la Dirección General de Estadística de la Consejería de Economía y Hacienda.

En conclusión, las propuestas remitidas fueron dos:

«- Que en aras a conseguir la satisfacción del derecho de igualdad y de la libertad de elección de centro docente reconocidos en los art. 14 y 27.3 CE, y ante la interpretación realizada de aquel derecho por la Jurisprudencia Constitucional, se modifique para próximos ejercicios la Orden de 25 de febrero de 2002, de la Consejería de Educación y Cultura, por la que se convoca concurso público para la selección de alumnos de centros de enseñanza de Castilla y León sostenidos con fondos públicos, para la participación en el programa “Cursos de verano de inmersión en lengua inglesa”, incluyendo como destinatarios de los cursos a todos los estudiantes de tercer ciclo de Educación Primaria y primer ciclo de Educación Secundaria Obligatoria, sin hacer distinción por razón de la naturaleza jurídica del centro docente en el que reciben su enseñanza.

- Con el fin de lograr el principio de igualdad material reconocido en el art. 9.2 de la Carta Magna, en el sentido de que corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de los individuos sean reales y efectivas y remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud, sería conveniente reformar la base tercera -desarrollo del programa- tanto de la Orden citada en la primera propuesta, como de la Orden de la misma fecha que regula los “Cursos de Perfeccionamiento de Inglés Joven en Reino Unido e Irlanda”. La

modificación que se propone consistiría en introducir, bien a través de una línea de ayudas, bien a través de una reducción directa, una rebaja en el precio del curso para aquellos estudiantes cuyas rentas o ingresos sean inferiores a la media. De este modo, se establecería un precio reducido no solamente para los participantes que acrediten su condición de miembros de una familia numerosa, sino también para aquellos otros cuyas rentas sean inferiores a una cuantía a determinar, con el fin de que la situación económica de los solicitantes no sea un obstáculo para que los estudiantes puedan acudir a los cursos convocados por esa Consejería de Educación y Cultura, y cuya participación han conseguido con su esfuerzo y rendimiento académico».

En relación con la primera propuesta la Consejería de Educación y Cultura manifestó explícitamente su aceptación. Por lo que se refiere a la segunda propuesta, se han recibido dos comunicaciones de la Consejería de carácter contradictorio, si bien en la última comunicación se rechazaba la propuesta de manera expresa. Debe destacarse que la segunda contestación de la Consejería de Educación y Cultura contiene unos razonamientos contrarios a lo expuesto por el representante del Grupo Parlamentario Popular en la tramitación de la Proposición No de Ley 571, relativa a valoración de la renta de la unidad familiar en los Cursos de Inglés Joven. En efecto, el Procurador Sr. Miano Marino (*BOCCYL -DSC nº 313-*, pág. 7588) afirmaba que “queremos que esos alumnos una vez seleccionados

por sus propios méritos y que tengan una renta familiar inferior a la media o pertenezcan a familias con situaciones económicas o en dificultades, tengan la posibilidad, una vez seleccionados, de asistir sin ningún problema como el resto de los alumnos”.

2.3.6. Relación de Puestos de Trabajo de la Consejería de Medio Ambiente

Las quejas **Q/276/02**, **Q/277/02**, **Q/278/02** y **Q/279/02** se referían a la Orden de 13 de diciembre de 2001, de la Consejería de Medio Ambiente, por la que se efectuó convocatoria pública para cubrir vacantes mediante nombramiento de personal interino. Los autores de las quejas, todos ellos licenciados en Ciencias Ambientales, manifestaban que *“al intentar acceder al mundo laboral, nos hemos encontrado con numerosas trabas, entre ellas el desconocimiento, tanto por parte de las administraciones públicas, como de las empresas privadas, de la existencia de nuestra titulación”*.

El problema concreto se podía resumir en la exigencia de la precitada Orden de requerir unas determinadas titulaciones para cada uno de los puestos de trabajo ofertados, excluyendo la Licenciatura en Ciencias Ambientales, y ello, a pesar de que, según alegan los autores de las quejas, están perfectamente capacitados para desempeñar los puestos de trabajo objeto de la convocatoria.

El estudio de la problemática indicada se realizó con una referencia al derecho constitucional de igualdad y su aplicación al caso concreto que nos ocupa. Es decir, se debía considerar si el hecho de que se otorgue por la Consejería de Medio Ambiente un trato distinto a los Licenciados en Ciencias Ambientales frente a los Licenciados en Ciencias Biológicas, para el desempeño de puestos de trabajo del Cuerpo Facultativo Superior, del Grupo A, incluidos en la Relación de Puestos de Trabajo (RPT) de la Consejería es una medida discriminatoria para los Licenciados en Ciencias Ambientales.

Ante todo, se partió como premisa inicial y básica del hecho de que la Consejería de Medio Ambiente no incurría en irregularidad alguna, en tanto que se limitaba a aplicar en la práctica la RPT vigente, la cual exige unos requisitos de titulación que no cumplen los Licenciados en Ciencias Ambientales. Por lo tanto, se aclaró que mientras no se reforme dicha RPT, no se podrán atender las pretensiones de los autores de las quejas.

A partir de este argumento, consideramos la conveniencia de modificar la RPT de la Consejería de Medio Ambiente con el fin de permitir a los Licenciados en Ciencias Ambientales el acceso a determinados puestos de trabajo en igualdad de condiciones que otros Licenciados, en particular, los de Ciencias Biológicas.

El primer apartado del estudio realizado por esta Procuraduría estudió, desde un plano puramente teórico, la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el derecho de igualdad. Dicha doctrina ha sido

expuesta en la Sentencia 200/2001, de 4 de octubre, en los términos aludidos anteriormente respecto a las resoluciones dictadas sobre los cursos de inglés convocados por la Consejería de Educación y Cultura.

Poniendo en relación la doctrina constitucional del principio de igualdad con la RPT de la Consejería de Medio Ambiente, en lo concerniente a determinados puestos de trabajo que podrían ser desempeñados por Licenciados en Ciencias Ambientales, nos encontramos con que la citada RPT, al excluir a los Licenciados en Ciencias Ambientales de los puestos de trabajo correspondientes al Cuerpo Facultativo Superior, del Grupo A, podría atentar contra el derecho de igualdad. En efecto, dicha RPT se constituye como una disposición que no justifica un trato desigual para los Licenciados en Ciencias Ambientales respecto a los Licenciados en Ciencias Biológicas.

El art. 20.1 del Decreto Legislativo 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, dispone que la titulación exigida para el acceso a un Cuerpo o Escala de la Administración Especial -entre los que se encontrarían los puestos de Biólogos y Licenciados en Ciencias Ambientales-, determinará los puestos que cada funcionario puede desempeñar conforme a los requisitos exigidos en cada caso por la RPT. Se precisa, asimismo, que “el desempeño de un puesto de trabajo objeto de una profesión específica o que requiera una titulación determinada exigirá en todo caso la superación de las correspondientes pruebas de acceso”.

Examinando los puestos de trabajo convocados a cobertura interina por la Orden de 13 de diciembre de 2001, se aprecia que, efectivamente, hay algunos puestos que requieren una titulación específica. Así, los puestos con Código de RPT 06.03.003.000.000.1005, con destino en la Dirección General de Medio Natural y 06.01.012.000.000.1306, del Servicio Territorial de Burgos, que están reservados exclusivamente a aquellas personas que posean la Licenciatura de Ingeniería de Montes. En este caso, parece evidente que el establecimiento del requisito preceptivo de la posesión de la citada Licenciatura para desempeñar esos puestos de trabajo estaría justificado por la denominada potestad autoorganizatoria de la Administración, y, en consecuencia, no sería posible reconocer la pretensión de los autores de la queja.

Cuestión radicalmente distinta es la relativa a los puestos de trabajo para cuyo desempeño no se exige una titulación específica, sino que esa titulación puede ser indistintamente una de las varias posibles que ha establecido la RPT como requisito para poder acceder a cada puesto de trabajo. Así, en la Orden de 13 de diciembre de 2001, se observan una serie de puestos de trabajo que pueden ser ocupados indistintamente por Licenciados en Ingeniería Industrial, Biológicas, Químicas, Ingenieros de Montes o Ingenieros Industriales. Así, por ejemplo, el puesto de trabajo 06.02.003.000.000.1900, adscrito a la Dirección General de Calidad Ambiental puede ser ocupado por un Licenciado en Ingeniería Industrial, Biológicas o Químicas, y el puesto 06.01.011.016.000.1002, adscrito al

Servicio Territorial de Ávila, exige como requisito la titulación en Biológicas, Ingeniería de Montes, Veterinaria o Ingeniería Técnica Forestal.

Profundizando en los puestos de trabajo convocados para su cobertura mediante nombramiento de personal interino, se comprueba que todos ellos están excluidos para Licenciados en Ciencias Ambientales, y que un considerable número de dichos puestos podría ser ocupado por Licenciados en Ciencias Biológicas. Pues bien, en la convocatoria examinada se observa que no hay ni una sola plaza reservada exclusivamente a Licenciados en Biológicas y que, por el contrario, se incluyen hasta nueve puestos de trabajo, que contienen como requisito la posesión de la Licenciatura en Ciencias Biológicas o, indistintamente, de otra relacionada con la actividad medioambiental, como podrían ser, dependiendo de cada puesto de trabajo, las Licenciaturas en Ingeniería Industrial, Químicas, Ingeniería Técnica Industrial, Ingeniería de Montes, Veterinaria o Ingeniería Técnica Forestal.

Por otra parte, esta Procuraduría es consciente de que la Consejería de Medio Ambiente debe valorar la titulación más adecuada para el eficaz desempeño de cada puesto de trabajo. Sin embargo, no se encuentra motivo alguno que justifique un trato discriminatorio a los Licenciados en Ciencias Ambientales frente a los Licenciados en Ciencias Biológicas en aquellos puestos de trabajo, cuyo desempeño no se corresponda específicamente con los conocimientos de esta última Licenciatura, sino con una formación

genérica y global en materia medioambiental. Estos puestos de trabajo serían, como ya se ha dicho, aquellos que, dentro de sus requisitos de ejercicio, exigen la Licenciatura en Ciencias Biológicas, o, indistintamente, alguna otra de las que anteriormente se indicaron.

Si por la Consejería de Medio Ambiente se estima que *“los planes de estudios aprobados en la Licenciatura de Ciencias Ambientales señalan como objetivo que las enseñanzas conducentes a la obtención del título oficial de Licenciado en Ciencias Ambientales deberán proporcionar una formación adecuada en los aspectos científicos y sociales del Medio Ambiente”* y que, *“asimismo, deberán permitir una orientación específica hacia los aspectos de gestión medioambiental, planificación territorial y ciencias técnicas ambientales”*, parece claro que se está reconociendo que esa formación les capacitaría para desarrollar algunos puestos de trabajo de los que están incluidos en la RPT de funcionarios de la Consejería. Esta consideración se asentaba en dos ideas principales:

1.- Que hay una serie de puestos de trabajo insertos en el área medioambiental que pueden ser ocupados por Licenciados Universitarios con diversas titulaciones, todas ellas relacionadas, directa o indirectamente, con el Medio Ambiente.

2.- Como se expone en el informe remitido por la Consejería, la Licenciatura en Ciencias Ambientales debe valorarse en situación de igualdad con la de Ciencias Biológicas.

Ante lo expuesto, se llegó a la conclusión de que, en principio, no existían motivos para justificar un trato desigual a los Licenciados en Ciencias Ambientales frente a los Licenciados en Ciencias Biológicas, lo que parece más claro, si cabe, en los puestos de trabajo que no están reservados en exclusiva a Licenciados en Ciencias Biológicas.

Además, otro argumento adicional justifica la conveniencia de modificar la RPT de la Consejería de Medio Ambiente para dar cabida en algunos puestos de trabajo del Cuerpo Facultativo Superior a los Licenciados en Ciencias Ambientales. Este argumento sería el relativo a la contratación de personal laboral para el desempeño de funciones de la Consejería. Tal y como se expone en el informe remitido a esta Institución, *“en este momento en las contrataciones del personal laboral no se tiene en cuenta la Licenciatura en Ciencias Ambientales como una titulación específica para acceder a plazas concretas”*. No obstante, esta situación parece que va a ser corregida, en tanto que a continuación se precisa que *“en futuras contrataciones se van a reservar algunas plazas de personal laboral para licenciados en Ciencias Biológicas y Ciencias Ambientales indistintamente”*. Pues bien, si se dice por la Consejería que algunas plazas de personal laboral van a reservarse indistintamente para los Licenciados en cualquiera de las dos especialidades (Ciencias Biológicas y Ciencias Ambientales), de ello parece deducirse que la Consejería reconoce la misma capacidad para el desempeño de algunos puestos de trabajo a todos

estos Licenciados, sin que se pueda hacer, en consecuencia, un trato discriminatorio a unos frente a otros.

Así, si se estima que las contrataciones de carácter laboral de la Consejería pueden realizarse en igualdad de condiciones a favor de personas que posean las dos titulaciones tantas veces nombradas, nada impide que se aplique el mismo criterio en las plazas de personal funcionario que figuren en la RPT de la Consejería. Por consiguiente, debería abordarse una reforma de la RPT, incluyendo a los Licenciados en Ciencias Ambientales en los puestos de trabajo que actualmente pueden ocupar los Licenciados en Ciencias Biológicas.

Debe matizarse, igualmente, que los Licenciados en Ciencias Ambientales podrían actualmente ingresar en la Administración de la Comunidad de Castilla y León, en cualquiera de los Cuerpos Generales definidos en el art. 19.3 de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad de Castilla y León. No obstante, esta opción no parece la más deseable, sobre todo si se tiene en cuenta que la Licenciatura en Ciencias Ambientales supone, sin duda, una formación en una profesión específica y singular (igual que ocurre con los licenciados y diplomados en cualquier modalidad de Ingeniería), que debería ser encauzada en alguna plaza del Cuerpo Facultativo Superior, del Grupo A, y no en los Cuerpos Superior, de Gestión, Administrativo o Auxiliar, los cuales, de conformidad con el art. 19.1 de la citada Ley, desempeñan las funciones generales o comunes en el ejercicio de la actividad administrativa.

Hecha esta salvedad, y manifestando la plena conformidad de esta Procuraduría con la decisión de la Consejería de reservar plazas de personal laboral para futuras contrataciones a Licenciados en Ciencias Biológicas y Ambientales indistintamente, solamente restaría abordar cuantas actuaciones sean precisas para dar satisfacción al derecho constitucional de igualdad en el ámbito de los funcionarios públicos, con la oportuna reforma de la RPT de la Consejería de Medio Ambiente, propuesta por la Consejería y aprobada posteriormente por la Junta de Castilla y León, de conformidad con lo establecido en el art. 24 de la Ley de Ordenación de la Función Pública.

Con base en los razonamientos expuestos, se dictó la siguiente resolución:

«Que, con el fin de dar satisfacción al derecho constitucional de igualdad, interpretado de acuerdo con la doctrina constitucional, y evitar la discriminación de los Licenciados en Ciencias Ambientales frente a los Licenciados en Ciencias Biológicas, se adopten por la Consejería de Medio Ambiente, cuantas actuaciones sean pertinentes con el objeto de que la Relación de Puestos de Trabajo de la Consejería permita el acceso al Cuerpo Facultativo Superior, del Grupo A, a los Licenciados en Ciencias Ambientales. Se trataría, una vez unificado el trato a los Licenciados en Ciencias Ambientales respecto a los Licenciados en Ciencias Biológicas, en lo concerniente a las contrataciones laborales que en el futuro se

realicen por la Consejería, de proponer una reforma de la RPT de la Consejería de Medio Ambiente en aquellos puestos que actualmente están reservados a Licenciados en Ciencias Biológicas y otras Licenciaturas (Químicas, Ingeniería de Montes, Ingeniería Industrial, Veterinaria, etc.) indistintamente, posibilitando el acceso a los Licenciados en Ciencias Ambientales. Esta reforma se concretaría, únicamente, en la modificación de los requisitos establecidos para el desempeño de los puestos, incorporando la titulación de Ciencias Ambientales a las ya previstas en la RPT vigente».

La Consejería de Medio Ambiente aceptó el contenido de esta Resolución.

2.3.7. Retribuciones del personal laboral trasladado en concursos

En la queja **Q/362/02**, presentada por un trabajador fijo de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, se apelaba a la Orden conjunta de 16 de octubre de 1990, de las Consejerías de Presidencia y Administración Territorial y Economía y Hacienda, por la que se establecen reglas sobre abono de salarios al personal laboral trasladado a otros puestos de trabajo. Tal Orden, como se indica en su Exposición de Motivos, obtuvo la aprobación de su proyecto en la reunión de la Comisión Paritaria de Interpretación y Aplicación del Convenio Colectivo en la reunión celebrada por la misma el día 9 de octubre de 1990. La pretensión de la Orden es la de precisar la Consejería que debe abonar

las retribuciones que corresponden al personal trasladado durante el periodo transcurrido entre el cese y la toma de posesión del nuevo destino y, asimismo, se determinan las retribuciones que deben ser abonadas durante el indicado periodo posesorio cuando el traslado lleve aparejado un cambio en la cuantía de aquéllas.

La problemática expresada en el escrito de queja se concreta en un supuesto singular: Se trataba de un trabajador fijo de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, el cual desempeñaba un puesto de trabajo en el Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social de Segovia con una jornada laboral de 20 horas semanales. Este trabajador participa en un concurso de traslados en el que obtiene un puesto de trabajo de la misma categoría profesional, dependiente de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Segovia, si bien en este caso la jornada laboral es a tiempo completo, es decir, de 37 horas y 30 minutos semanales.

El supuesto de la queja se refiere a un trabajador que desempeña hasta el día 10 de septiembre de 2001 un puesto de trabajo con una jornada de 20 horas semanales, y que, una vez transcurrido el plazo posesorio de 3 días, toma posesión del puesto de trabajo obtenido por concurso, cuya jornada asciende a 37 horas y 30 minutos.

Pues bien, habiendo desempeñado el interesado dos puestos de trabajo con dos jornadas distintas, la Gerencia de Servicios Sociales se niega a abonar al trabajador las horas efectivamente trabajadas en el periodo que va desde el día 13 de septiembre de 2001 (fecha en la que toma

posesión del nuevo puesto de trabajo, cuya jornada semanal es de 37 horas y 30 minutos) hasta el final del mes, al considerar que es de aplicación lo dispuesto en el art. 2 de la Orden conjunta de 16 de octubre de 1990, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial y Economía y Hacienda. Con base en dicho precepto, la retribución de la mensualidad de septiembre que percibe la trabajadora se corresponde con una jornada semanal de 20 horas. Debe subrayarse que la Gerencia de Servicios Sociales desestimó la pretensión del autor de la queja de recibir las diferencias retributivas correspondientes a la diferencia de jornada realizada a partir del 13 de septiembre de 2001, así como la petición alternativa de compensación por horas extraordinarias.

Resumiendo, nos encontramos con un trabajador fijo de la Administración Autónoma que ha prestado sus servicios a la Administración en el periodo que va desde el día 13 de septiembre hasta el 30 de septiembre de 2001 por un total de 37 horas y 30 minutos semanales, y que con amparo en una Orden de dudosa legalidad, como posteriormente se razonó, únicamente ha recibido las retribuciones del citado periodo como si la jornada desempeñada fuese de 20 horas semanales. Es decir, que ha trabajado un elevado número de horas por las que no ha percibido retribución alguna.

El motivo del rechazo de la petición del solicitante se sustenta por la Gerencia de Servicios Sociales en lo dispuesto por el art. 2 de la Orden de 16 de octubre de 1990 anteriormente aludida. El inciso primero de dicho

artículo establece que “para la aplicación de lo dispuesto en el artículo anterior, en el caso de que el término del plazo posesorio se produzca dentro del mismo mes en que se efectuó el cese, las citadas retribuciones se harán efectivas por la Consejería que diligencia dicho cese por mensualidad completa de acuerdo con la situación y derechos del trabajador referidas al primer día hábil del mes en que se produzca el cese”. Ante esta disposición, la Gerencia de Servicios Sociales entiende que al estar desempeñando el trabajador un puesto dotado de una jornada de 20 horas semanales el primer día hábil del mes, la retribución que le corresponde por la mensualidad de septiembre debe ser la de ese puesto de trabajo, sin que le corresponda ningún tipo de compensación por las 17 horas y 30 minutos semanales trabajadas de más, a partir del día 13 de septiembre de 2001.

No dejó de sorprender a esta Procuraduría la apreciación de la Gerencia de Servicios Sociales de que desde el 13 de septiembre, fecha de la toma de posesión, el puesto de trabajo del autor de la queja es el obtenido por concurso, y la jornada que corresponde a ese puesto es la jornada normal de 37 horas y 30 minutos semanales y que, “*no ha habido, por tanto, horas trabajadas en exceso de la convenida*”. Llamó la atención este razonamiento, pues si se reconoce que el trabajador ha desempeñado un puesto de trabajo de jornada ordinaria, parece claro que habrá que retribuir al trabajador por la jornada realmente desempeñada. Y si se retribuye al trabajador por una jornada de 20 horas como así se hizo,

habrán de articularse los mecanismos que sean procedentes para compensar económicamente la jornada trabajada de más por el interesado.

El razonamiento que debe servir de base para buscar una solución adecuada a la problemática expuesta pasaba por ver si la Orden de 16 de octubre de 1990 atenta contra los derechos de los trabajadores reconocidos en el RDLeg 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido del Estatuto de los Trabajadores.

La primera reflexión a realizar debe referirse a la interpretación de la Orden. De la lectura atenta de la misma, parece desprenderse que dicha norma está pensada, bajo un prisma de eficacia administrativa, para aquellos casos en los que no hay una variación sustancial en el cambio de puesto de trabajo motivado por un concurso de traslados. Dicho de otra manera, parece que la Orden no prevé los casos en los que el traslado se produce de un puesto de trabajo de media jornada a otro de jornada completa, en tanto que de la redacción del art. segundo de la Orden se deriva un importante perjuicio económico para los trabajadores incursos en esta situación. Por lo tanto, esta Procuraduría estimaba que el supuesto concreto que dio lugar a esta Resolución no había sido previsto en la precitada Orden.

Bajo este esquema inicial, se valoró si la Orden de 16 de octubre de 1990 vulneraba el principio de jerarquía normativa, en el sentido de que podría atentar en algunos casos, como el que se está estudiando, contra derechos del personal laboral de la Administración Autónoma

reconocidos en el Estatuto de los Trabajadores y en el I Convenio Colectivo del Personal Laboral al Servicio de la Administración General de la Comunidad de Castilla y León y de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León.

La primera referencia normativa fue la relativa al concepto legal de salario. Dicho concepto viene definido en el art. 26 del Estatuto de los Trabajadores y es desarrollado para los trabajadores al servicio de la Administración autonómica en el art. 35 del Convenio Colectivo vigente. Así, se considera salario “la totalidad de las percepciones económicas de los trabajadores, en dinero o en especie, por la prestación profesional de los servicios laborales por cuenta ajena, ya retribuyan el trabajo efectivo, cualquiera que sea la forma de remuneración, o los periodos de descanso computables como de trabajo”.

Se enfatizó que lo relativo al ámbito salarial goza de una singular protección, al estarse en presencia de un área donde opera intensamente el orden público laboral, en la medida que la percepción del salario está protegida especialmente. No está de más recordar el carácter bilateral y sinalagmático que reviste la relación laboral, lo que hace que el salario sea la contraprestación a que queda obligada la empresa (en este caso la Administración Autonómica) a cambio de beneficiarse de la prestación de servicios del trabajador. En el supuesto que nos ocupa, este principio es claramente vulnerado por la Administración, la cual se beneficia de la prestación laboral del autor de la queja, sin retribuirle la jornada que

realmente desempeñó, sino solamente una parte de la misma, con fundamento en una Orden que es frontalmente contraria al art. 26 del Estatuto de los Trabajadores, precepto del que se deriva la exigencia de retribuir la efectiva prestación de servicios realizada por el trabajador.

Por otro lado, se significó que la jornada ordinaria de trabajo a efectos retributivos estaba constituida por el total del tiempo efectivo en el que el trabajador realiza la contraprestación derivada del contrato que le vincula con el empleador. Tal jornada es la cantidad de tiempo de trabajo ordinario acordada por la Administración y el trabajador dentro de los límites establecidos en el Estatuto de los Trabajadores y en el I Convenio Colectivo. La jornada ordinaria se concibe, así pues, como el módulo básico para la determinación de la prestación salarial, lo que se ve más claramente en el supuesto de que el sistema retributivo sea por unidad de tiempo, en cuyo caso, la jornada no solo es determinante, sino que es criterio exclusivo. Esto es, si la jornada efectivamente desempeñada es de 37 horas y 30 minutos, la retribución correspondiente debe ser equiparable a esa jornada, de conformidad con el art. 26 del Estatuto de los Trabajadores. La equiparación retributiva, lógicamente, debería ser la acordada en el contrato de trabajo, si bien dentro de los límites legales y convencionales.

Otro argumento adicional que justificaría el abono de las retribuciones correspondientes a la jornada completa desempeñada por el autor de la queja desde el 13 de septiembre de 2001 sería la referencia al

derecho constitucional de igualdad, explicitado en el art. 14 de la Carta Magna. Este principio significa que a los supuestos de hecho iguales se les debe aplicar iguales consecuencias jurídicas, de suerte que, en sentido inverso, no es contrario a este principio el trato desigual basado en una causa objetiva y razonable, de acuerdo con criterios y juicios de valor generalmente aceptados.

La STC 177/1993 ha matizado en este sentido que “la regla de que no se pueden establecer diferencias de trato arbitrarias e irrazonables entre situaciones iguales o equiparables, y de modo especial, en caso de identidad de trabajo, esto es, la regla de igual retribución para un trabajo de igual valor en su nivel básico se erige, así pues, en elemento esencial de valoración de las desigualdades retributivas contenidas en los convenios colectivos”.

Trasladado este planteamiento teórico al caso que nos ocupa, podemos concluir que no existe argumento alguno para dar un trato discriminatorio al autor de la queja frente al resto de trabajadores al servicio de la Administración de la Comunidad de Castilla y León. En fin, no existía ninguna razón que justificara en el caso concreto estudiado que al trabajador se le abone la retribución correspondiente al periodo que va desde el día 13 hasta el 30 de septiembre de 2001 como si hubiera trabajado 20 horas, cuando la jornada efectivamente realizada ascendió a 37 horas y 30 minutos. Y parece claro que no se podría justificar la falta de abono de las retribuciones que legítimamente corresponden al trabajador en

el precitado periodo bajo el pretexto de una disposición contenida en una normativa de rango reglamentario, la cual vulnera, en el caso concreto que nos ocupa, tanto el derecho de todo trabajador a percibir la retribución que le corresponde por la jornada efectivamente desempeñada (art. 26 del Estatuto de los Trabajadores), como el derecho de igualdad del art.14 CE.

Vistos los razonamientos que justifican que procede abonar al autor de la queja las retribuciones de la mensualidad de septiembre correspondientes a los días siguientes al día 13 por la jornada semanal desempeñada de 37 horas y 30 minutos, es decir, abonando la diferencia sobre la jornada de 20 horas percibida, se examinó la manera de articular el abono de esas retribuciones dejadas de percibir por el trabajador.

Según se ha acreditado en el expediente, la Gerencia de Servicios Sociales, en su calidad de organismo en el que el interesado prestó sus servicios desde el día 13 de septiembre de 2001, resolvió desestimar la pretensión del autor de la queja de percibir las diferencias retributivas en aplicación del art. segundo de la Orden conjunta de 16 de octubre de 1990, de las Consejerías de Economía y Hacienda y Presidencia y Administración Territorial. Como se advirtió a lo largo de esta Resolución, esta Institución consideró que la Orden, en el supuesto de la queja, vulneraba el derecho del trabajador a percibir una retribución conforme a su jornada de trabajo, derecho reconocido en el art. 26 del Estatuto de los Trabajadores. Teniendo en cuenta, que ni la Gerencia de Servicios Sociales ni la Secretaría General de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social han atendido la pretensión

del trabajador, se consideró que debería ser la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, a través de la Dirección General de la Función Pública, la que debería dictar las instrucciones necesarias para que en el caso expuesto se proceda a abonar al trabajador las retribuciones que le corresponden por la jornada que realizó desde el día 13 de septiembre. Esa jornada, como ya se ha señalado varias veces, era superior en 17 horas y 30 minutos a la jornada que desempeñaba el primer día hábil del mes, antes de la resolución del concurso de traslados.

Esta propuesta se encuadra en el art. 7 del Decreto 226/1999, de 19 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, que atribuye a la Dirección General de la Función Pública el desempeño de sus funciones específicas en materia de Función Pública y, en particular, la elaboración de las directrices de la política de personal de la Administración Autonómica y su régimen jurídico. A tal efecto, desarrolla una serie de funciones, entre las que se podría destacar la de dirección y coordinación de la gestión de personal funcionario y laboral de la Administración de la Comunidad de Castilla y León. Dentro de esta función de dirección y coordinación se podría incluir la remisión de instrucciones a los órganos competentes en materia de personal de las Consejerías y Organismos Autónomos para que adopten las decisiones en materia de gestión de personal laboral en un sentido determinado.

A la vista de la situación denunciada, se consideró que debería ser la Gerencia de Servicios Sociales quién debería abonar la diferencia de retribuciones al trabajador, pues ha sido en un Centro dependiente de la misma donde se han prestado los servicios que dieron lugar a la diferencia de retribuciones reclamada. No obstante, lo que está fuera de toda duda es el derecho del trabajador a recibir las retribuciones de los días 13 a 30 de septiembre de 2001 conforme a su jornada desempeñada de 37 horas y 30 minutos, debiendo quedar en un segundo plano el órgano administrativo al que corresponde abonar esas retribuciones.

Finalmente, y con el fin de prever no solamente el caso concreto que dio lugar a esta Resolución, sino otros similares que pudieran darse en el futuro, se expuso que sería recomendable modificar el art. segundo de la Orden, en tanto que de la redacción actual podrían derivarse importantes perjuicios económicos para algunos trabajadores. Se trataría de establecer un criterio de actuación que contemple el abono de las retribuciones de acuerdo con la jornada realmente desempeñada, previa consulta con la Comisión Paritaria de Interpretación y aplicación del Convenio Colectivo.

Por cuanto antecede, se dictó esta resolución:

«- Que de conformidad con el derecho de todo trabajador a recibir las retribuciones que legítimamente les correspondan de acuerdo con la jornada de trabajo realmente desempeñada, reconocido en el art. 26 del Texto Refundido del Estatuto de los Trabajadores y atendiendo al derecho constitucional de igualdad, se aborden por

la Dirección General de la Función Pública cuantas actuaciones fuesen precisas con el fin de abonar al trabajador las diferencias retributivas entre las 37 horas y 30 minutos semanales efectivamente trabajadas y las 20 horas percibidas, en el periodo que va desde el día 13 de septiembre de 2001 (fecha de efectos del alta en el nuevo puesto de trabajo adjudicado por concurso) hasta el día 30 del mismo mes.

- Que, con el fin de evitar situaciones como la estudiada en esta Resolución se proceda, previa consulta con la Comisión Paritaria de Interpretación y Aplicación del I Convenio Colectivo para el Personal Laboral al servicio de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Castilla y León y de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León, a modificar el art. 2 de la Orden conjunta de 16 de octubre de 1990 de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial y Economía y Hacienda, por la que se establecen reglas sobre abono de salarios al personal laboral trasladado a otros puestos de trabajo. Se trataría de prever algún caso excepcional, como el expuesto en esta Resolución, en el que la jornada laboral del trabajador se modifica a lo largo del mes en el que se produce el traslado de su puesto de trabajo. En fin, habría que dictar una nueva redacción de tal disposición, que garantice que la retribución percibida por los trabajadores se

corresponderá de manera equiparable con la jornada de trabajo efectivamente desempeñada».

El caso estudiado en la queja fue resuelto a favor del trabajador por el Juzgado de lo Social nº 1 de Segovia en similares términos a los expuestos en la primera propuesta. A pesar de ello, la Consejería no consideró pertinente reformar la Orden de 16 de octubre de 1990, al entender *“que el art. 2 cuya modificación se solicita, resulta plenamente ajustado a derecho y refleja de manera clara el criterio que mantiene esta Administración”*.

2.3.8. Permisos por guarda legal de funcionarios públicos.

El expediente de queja **Q/636/02** se refería a la redacción del art. 15, letra g), del Decreto 210/2000, de 11 de octubre, sobre vacaciones, licencias y permisos del personal al servicio de la Administración de la Comunidad de Castilla y León. De conformidad con lo establecido en dicho precepto, *“los empleados públicos que acrediten la guarda legal de un familiar que padeciera disminución física, psíquica o sensorial igual o superior al 33% tendrán derecho a una hora diaria de ausencia en el trabajo, previa acreditación de la necesidad de atención al mismo”*. Asimismo, se matiza que *“el empleado por su voluntad podrá sustituir este derecho por una reducción de su jornada en media hora con la misma finalidad”*.

El autor de la queja, que tiene la condición de funcionario al servicio de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, convive

con sus padres, cuyas edades son de 93 y 86 años, respectivamente. Según se indica en el escrito de queja, sus padres -en especial, su madre-, necesitan la colaboración de otra persona para realizar las funciones más esenciales de la vida, como lavarse, vestirse o comer. Por este motivo, el funcionario se ha visto obligado a contratar una persona para ayudar a sus padres, mientras desarrolla su jornada laboral.

El interesado solicitó, en su día, el permiso por motivos familiares previsto en la letra g) del art. 15 del Decreto 210/2000, de 11 de octubre, siendo su solicitud denegada por carecer de la guarda legal exigida por la normativa. En opinión del autor de la queja, se *“considera injusto que la norma prevea reducción de la jornada en una hora, únicamente en los casos de incapacitación judicial y no en aquellos otros análogos al expuesto”*. Asimismo, el interesado proponía que se llevara a cabo una inspección por la Administración y se comprobase la situación de sus padres. Finalmente, se significaba que la denegación de la solicitud era contraria a la directriz de mantener a las personas mayores, cuando ello sea posible, en su ámbito familiar.

Como premisa básica, se significó que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 149.1.18 CE, el establecimiento de las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios constituye una de las competencias exclusivas del Estado. Este precepto constitucional ha sido interpretado por el Tribunal Constitucional en Sentencia 99/1987, de 11 de junio, sentencia que ha

constituido, sin duda, uno de los hitos históricos más importantes de la función pública, ya que se trata del primer precedente judicial que declaró la inconstitucionalidad de una serie de preceptos plasmados en una Ley para la reforma de la Función Pública.

Por lo que interesa a efectos de esta Resolución, la Sentencia ha precisado el concepto “estatuto del funcionario público”. Desde esta perspectiva, se entiende que en tal concepto tiene encaje “la normación relativa a la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, a las condiciones de promoción en la carrera administrativa, a las subordinadas que en éstas pueden darse, a los derechos, deberes y responsabilidad de los funcionarios y a su régimen disciplinario, así como a la creación e integración, en su caso, de cuerpos y escalas funcionariales y al modo de provisión de puestos de trabajo al servicio de las administraciones públicas”. Esta interpretación ha supuesto una amplia reserva de ley en la determinación del estatuto de los funcionarios, al incluir prácticamente la totalidad de las cuestiones que afectan o integran la denominada relación jurídico-funcionarial.

Desde otro punto de vista, debe subrayarse que el estatuto de los funcionarios que abarca, como se ha señalado, la práctica totalidad de cuestiones que pueden afectar a la relación entre los funcionarios públicos y Administración, excluye lo relativo a vacaciones, permisos y licencias. Esto es, al no considerarse esta cuestión como integrante del régimen estatutario de los funcionarios y, en consecuencia, no constituir

competencia exclusiva del Estado del art. 149.1.18 CE, se puede llegar a la conclusión de que la Comunidad de Castilla y León puede adoptar decisiones normativas en esta materia que no se correspondan con la decisión adoptada por el legislador estatal. Y, en este sentido, como se dice por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial en el informe remitido a esta Procuraduría, la normativa objeto de la reclamación “*es susceptible de modificación en tanto en cuanto no constituya derecho necesario, y aún siéndolo, cuando lo fuere en beneficio de los empleados*”.

Por otra parte, se destacó que la redacción del precepto que se está estudiando en la presente Resolución, se reitera en análogos términos en la normativa reguladora de otros sistemas de función pública. Valga así la referencia al art. 30.1.f) de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública o al art. 97.2.a) del Decreto Legislativo 1/1997, de 31 de octubre, por el que se aprueba la refundición en un único texto de los preceptos de determinados textos legales vigentes en Cataluña en materia de función pública.

Sentadas estas cuestiones básicas, se hizo una breve referencia al concepto de guarda legal y a su relación con la finalidad que parece perseguir la norma al instituir el permiso del art. 15, letra g) del Decreto 210/2000 y la reducción de jornada prevista en el art. 18.1 del citado Decreto. Respecto a que debe entenderse por guarda legal, el informe 63/242/2000 de la Asesoría Jurídica General de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, exponía que “*a tenor de lo*

dispuesto en el art. 215 del Código Civil la guarda y protección de la persona y bienes o solamente de la persona o de los bienes de los menores o incapacitados se realizará, en los casos que proceda, mediante la tutela, la curatela y el defensor judicial’. El informe precisaba que a las figuras antes señaladas ha de añadirse la patria potestad.

Junto a esta apreciación inicial, el precitado informe hace referencia a la figura del guardador de hecho, previsto en el art. 303 del Código Civil, y que se refiere a quién, sin estar investido oficialmente de funciones tutelares respecto de un menor o incapaz, asume y ejerce de hecho tales funciones. En relación con esta figura, la Asesoría Jurídica General considera incluida dentro del concepto de guarda legal del art. 15, letra g) del Decreto 210/2000 las situaciones de guarda de hecho comunicadas a la autoridad judicial a los efectos prevenidos en el art. 303 del Código Civil.

En una interpretación finalista del art. 15, letra g), del Decreto 210/2000, que encabeza la Sección Segunda -permisos por motivos familiares, de exámenes o sindicales- del Capítulo IV del Decreto, se concluye que la justificación de la reducción en una hora de la jornada de trabajo que en aquel precepto se establece guarda una relación directa con la necesidad objetivamente acreditada de atender a un familiar. En efecto, parece claro que la posibilidad de ausentarse una hora diaria en el puesto de trabajo se deriva de la necesidad de atender a un familiar que no puede valerse por sí mismo, quedando en un segundo plano la guarda legal de ese familiar que necesita ser asistido. Este argumento es perfectamente

extrapolable a la disminución de la jornada de trabajo entre un tercio y la mitad de su duración con reducción proporcional de retribuciones, prevista en el art. 18.1 del Decreto.

Estimando que la finalidad del permiso de ausentarse diariamente una hora en el trabajo y, también, de la disminución de jornada con reducción proporcional de retribuciones, responde al objeto de facilitar al funcionario la atención a aquellos familiares que requieran de ayuda para realizar los actos más esenciales y básicos de la vida, se estudió si el régimen de permisos previsto en el Decreto atendía a no a la indicada finalidad.

Llegados a este punto, esta Procuraduría del Común entendió que la Administración Autonómica, al exigir en sentido estricto la acreditación de la guarda legal del funcionario que solicita el permiso, podría estar tratando injustamente a los funcionarios que deben atender a un familiar en evidente situación de dependencia pero sin estar sometido a guarda legal, por estar perfectamente capacitado para adoptar decisiones, es decir, que dispondrían de plena capacidad de obrar, frente a los funcionarios que deben atender a un familiar incapacitado (es decir, sometido a guarda legal).

Así, podría darse la situación de un funcionario/a con familiares a su cargo que no podrían valerse por sí mismos para realizar las labores más esenciales de la vida, y que no podría beneficiarse ni de la hora diaria de ausencia del trabajo ni de la reducción de jornada entre un tercio y la mitad de su duración, por el hecho de no estar esos familiares incapacitados

judicialmente, y, en consecuencia, no estar sometidos a guarda legal. El gran problema que se suscita es que existe un elevado número de personas mayores que estando incursos en una incapacidad, valorada en un determinado grado de minusvalía, no van a poder ser incapacitados en ningún caso, porque una cosa es que necesiten ayuda de otras personas para levantarse, caminar o asearse, y otra muy distinta que esa incapacidad física les inhabilite para tomar decisiones que les afecten, sean de tipo patrimonial o meramente personales.

En definitiva, parece que en la redacción del Decreto se está pensando únicamente en los familiares de los funcionarios que deban ser, por uno u otro motivo, incapacitados judicialmente. O lo que es lo mismo, se ignora la posibilidad de atender a familiares directos que, necesitando la ayuda de otra persona por su acusada minusvalía física, pueden adoptar con pleno conocimiento las decisiones que les afecten. Ante lo expuesto, parece conveniente reformar el Decreto en el sentido de discernir claramente los permisos por guarda legal de los permisos para cuidar a personas en situación de dependencia no incapacitadas, circunstancia esta última no prevista en el Decreto 210/2000. De otra manera, posiblemente se estaría atentando contra el derecho constitucional de igualdad, pues necesitando la misma asistencia los familiares de los funcionarios que tengan una misma incapacidad, se otorga un trato discriminatorio a los que no están incapacitados judicialmente, frente a los que acrediten la resolución judicial de incapacitación.

Otra circunstancia adicional vendría a justificar la reforma del Decreto para dar cabida a los funcionarios que tengan a su cuidado directo un familiar que, por motivos de incapacidad física, no pueda valerse por sí mismo. Como bien se sabe, la Comunidad Autónoma de Castilla y León adolece de un progresivo envejecimiento de la población. Hasta el momento, y como se ha indicado en el último informe anual presentado por esta Procuraduría ante las Cortes de Castilla y León, el sistema de servicios sociales de la Comunidad no dispone de plazas residenciales para todas las personas que pudieran requerir del ingreso en una residencia pública para disponer de una atención continua. Y, por otro lado, debe subrayarse que, dado el importe medio de las pensiones de la región, es inviable, en la mayoría de los casos, el ingreso en una residencia de titularidad privada, por no disponer el anciano de los recursos económicos suficientes para abonar la estancia. Ello nos lleva, inevitablemente, ante las largas listas de espera existentes para el ingreso en los centros residenciales públicos, a la necesidad de que los ancianos permanezcan en sus domicilios, y que en los mismos reciban la asistencia que precisen, situación ésta que se encuentra en la filosofía del Decreto 56/2001, de 8 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento Regulador del Acceso a Plazas Residenciales para Personas Mayores Dependientes de la Gerencia de Servicios Sociales y a plazas concertadas con otros establecimientos.

Se trata, en conclusión, de habilitar los mecanismos necesarios para que las personas que lo precisen, independientemente de que estén

sometidos a guarda legal, sean atendidas por los funcionarios en sus domicilios particulares. En el ámbito de la función pública, esta propuesta se concretaría en permitir una hora diaria de ausencia del trabajo a los funcionarios que atiendan a familiares que necesiten de asistencia o, en su caso, la disminución de jornada de trabajo entre un tercio y la mitad de su duración con reducción proporcional de retribuciones. La reforma normativa que se solicita (la inclusión de permisos de asistencia a familiares), lógicamente, no debe realizarse de manera incondicionada, sino que deberían enumerarse unos requisitos de obligado cumplimiento. Entre estos requisitos, podrían establecerse a título de sugerencia, los siguientes:

- Que el familiar atendido no realice actividad retribuida.
- Que el familiar al que se atiende esté al cuidado directo del funcionario que solicita ausentarse una hora diaria del trabajo o disminuir su jornada.
- Que el familiar que está al cargo directo del funcionario, tenga una relación de parentesco con el solicitante hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad.
- Que como parámetro objetivo para acreditar la necesidad de dedicación especial que tiene el familiar atendido respecto del funcionario que solicita el permiso, se exija una incapacidad o disminución del familiar atendido reconocida en un porcentaje igual o superior al 65% por la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León. Otra opción sería la emisión por dicho organismo de la certificación acreditativa de la

necesidad de ayuda de tercera persona del familiar atendido por el funcionario.

Con los razonamientos descritos, se ha llegado a la conclusión de que el régimen actual de vacaciones, permisos y licencias del Decreto 210/2000, de 11 de octubre, podría resultar injusto para aquellos funcionarios que tienen a su atención directa a familiares que necesitan asistencia de una persona para realizar los actos más esenciales de la vida, pero que no pueden ser sometidos a guarda legal por no incurrir en los supuestos que dan lugar a la incapacitación judicial. Por lo tanto, sería recomendable una reforma del Decreto que separase claramente los permisos por guarda legal de los permisos para cuidar a personas en situación de dependencia, habilitando los instrumentos legales necesarios para que los arts. 15, letra g) y 18 del Decreto contemplen los permisos para atender a los familiares que estén al cuidado directo de los funcionarios, sin hacer distinción sobre el hecho de que estén sometidos o no a guarda legal.

Finalmente, se indicó que se compartía el razonamiento de que la propuesta de modificación que se contiene en esta Resolución, caso de ser aceptada, requeriría de la previa negociación con la representación del personal, a tenor de las prescripciones contenidas en el art. 32 de la Ley 9/1987, de 12 de junio, de órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones públicas.

Con base en los anteriores razonamientos, se adoptó la siguiente resolución:

«1.- Que de conformidad con los argumentos expuestos a lo largo de esta Resolución, y previa negociación con los representantes de los funcionarios públicos, se proceda a reformar los arts. 15, letra g) y 18.1 del Decreto 210/2000, de 11 de octubre, sobre vacaciones, licencias y permisos del personal al servicio de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, con el objeto de tratar de manera igualitaria a los funcionarios que atiendan a familiares necesitados de asistencia, por motivo de su incapacidad física, sin realizar distinción entre los que estén sometidos a guarda legal y los que no estén sometidos a la misma. Se trataría, en definitiva, de separar o tratar de manera independiente los permisos de guarda legal y los permisos de cuidado de personas en situación de dependencia, tanto en los supuestos de ausencia diaria del trabajo (art. 15, letra g) como de disminución de jornada con reducción proporcional de retribuciones (art. 18.1).

2.- La propuesta de incorporar en los arts. 15, letra g) y 18.1 del Decreto a los supuestos de cuidado de familiares que requieren de asistencia, pero que no pueden estar sometidos a guarda legal, al no entrar dentro de los supuestos de incapacidad judicial, debería estar, en opinión de esta Procuraduría, condicionada al cumplimiento de ciertos requisitos. Entre los mismos, podrían

citarse, a título de mera sugerencia, la acreditación por la Gerencia de Servicios Sociales de un grado de minusvalía igual o superior al 65% o, en su caso, de la necesidad de ayuda de tercera persona. Otros requisitos podrían ser que el familiar atendido no realice ninguna actividad retribuida, que tenga una relación de parentesco hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad, y que se acredite que el familiar del funcionario está al cuidado directo de éste».

En relación con esta resolución, la Consejería de Presidencia y Administración Territorial contestó que *“no existe inconveniente en aceptar las recomendaciones incluidas en la citada Resolución y en tal sentido se compromete a someterlo a la pertinente y previa negociación con la representación del personal”*.

2.3.9. Ayudas por partos múltiples

El expediente de queja **Q/907/02** fue presentado por un padre de cuatro hijos -tres de ellos trillizos-, y en el mismo se hacía referencia a las ayudas sociales que ofrece la Junta de Castilla y León a las familias entre cuyos componentes figuran hijos procedentes de partos múltiples. Según afirma el autor de la queja, en octubre de 2001 solicitó una ayuda a la Consejería de Educación y Cultura para los estudios de sus hijos trillizos, siendo la ayuda denegada después de siete meses por sobrepasarse el nivel de renta requerido.

El interesado hizo constar que, en su opinión *“no es lo mismo tener trillizos que tres hijos de forma escalonada”*, lo que se manifiesta, por ejemplo, en el hecho de que cuando se requiere a sus hijos una lectura de las previstas en el programa de Literatura del correspondiente curso escolar, se tienen que adquirir tres libros exactamente iguales.

Otro motivo de queja es que *“parece ser que existen diferencias importantes entre las distintas autonomías, en cuanto a las prestaciones a la familia, con diverso tratamiento cuantitativo y cualitativo”*, lo que podría resultar discriminatorio. A la vista de los argumentos citados, solicitaba la convocatoria de una línea de ayudas para los partos múltiples, ante la inexistencia de medidas específicas de la Comunidad de Castilla y León con tal objeto.

Admitida la queja a trámite, se recibió informe de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León en el que se matizaba, fundamentalmente, lo siguiente:

“La mayor parte de la normativa de las comunidades autónomas contempla las prestaciones familiares desde una perspectiva diferente, así unas comunidades autónomas sólo establecen ayudas económicas para las familias que al nacer su tercer o sucesivo hijo/a tengan otro o más hijos/as menores a tres años, contemplando los supuestos de parto múltiple. Otras comunidades contemplan unas deducciones fiscales por nacimiento o adopción de hijo con carácter general, aumentando la deducción en caso de

parto múltiple y concediendo una ayuda directa por el nacimiento de hijo para aquellas familias que no tengan que realizar la declaración de la renta por no superar el mínimo exigido.

Sin embargo la Comunidad Autónoma de Castilla y León -Orden de 27 de diciembre de 2001, de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social por la que se regulan las prestaciones económicas de pago único a los padres y/o madres por nacimiento o adopción de hijo- ha establecido una prestación económica de pago único por cada nacimiento o adopción de hijo con independencia de la edad de los demás hijos”.

Asimismo, se indica en el informe que la Comunidad de Castilla y León no ha dado un tratamiento específico a las familias en las que se han producido partos múltiples, “*por existir en el ámbito estatal una prestación económica de pago único por parto múltiple*”. Finalmente, se matizaba que “*en la actualidad se está estudiando la posibilidad de reformar la Orden de 27 de diciembre de 2001, de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social por la que se regulan las prestaciones económicas de pago único a los padres y/o madres por nacimiento o por adopción de hijo valorándose la incorporación de las consideraciones realizadas por esa Institución*”.

Expuestos los antecedentes de hecho del expediente de queja, se partió de que la CE de 1978 prevé, en su art. 39, que los poderes públicos asegurarán la protección social, económica y jurídica a la familia. Esta declaración, como advierte la Exposición de Motivos del RDL 1/2000, de

14 de enero, por el que se aprueban medidas de mejora de la protección familiar de la Seguridad Social, está en línea con la Carta Social Europea, la cual considera a la familia como elemento esencial de la sociedad, teniendo derecho a una protección jurídica y económica adecuada, para lograr su desarrollo. Por otro lado, se significa que *“el apoyo a la familia, además de dar cumplimiento a las previsiones constitucionales, constituye una política prioritaria para todo Gobierno comprometido con la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos”*.

Este razonamiento, puesto de manifiesto explícitamente en el RDL 1/2000, puede extrapolarse a la Comunidad de Castilla y León, a tenor de lo dispuesto en la Ley 18/1988, de 28 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales. En efecto, el art. 9 de dicho texto legal ha previsto un nivel de servicios sociales específicos, dirigidos a sectores y grupos concretos, en función de sus problemas y necesidades, que requieren un tratamiento especializado. Uno de los colectivos o sectores específicos sobre los que actúa la Ley de Acción Social es la familia (art. 10), la cual será objeto de protección y apoyo mediante servicios específicos de orientación, asesoramiento y terapia y a través de programas y planes de prestaciones sociales que coadyuven a la superación de las carencias mediante actividades de prevención específica, de asistencia a afectados y de inserción social (art. 9.2).

La adopción de medidas de apoyo a la familia por la Comunidad de Castilla y León tiene su fundamento teórico en el art. 3 de la propia Ley de

Acción Social y Servicios Sociales, precepto que enumera los principios del Sistema de Acción Social de la Comunidad de Castilla y León. Dentro de dichos principios, se hizo una especial referencia a los principios de igualdad, libertad y solidaridad, los cuales, según la Exposición de Motivos de la Ley, se conciben como principios inspiradores que evitan cualquier discriminación y marginación de los ciudadanos y sectores sociales, garantizan la autonomía de las personas y grupos y distribuyen los recursos de forma equitativa potenciando las zonas más deficitarias. En un segundo plano o nivel, estarían los principios de universalidad, que supone que el Sistema de Acción Social se dirige de forma normalizada a todos los ciudadanos y grupos como portadores de derechos, superando el carácter graciable, y el principio de globalidad, tendente a lograr la prestación integrada y coordinada de los recursos sociales, superando actuaciones fragmentarias.

Este marco teórico se completó con una breve referencia a la competencia de la Comunidad Autónoma de Castilla y León en la materia de servicios sociales. El título competencial viene atribuido por el art. 32.1.19^a del Estatuto de Autonomía, el cual reconoce a nuestra Comunidad la competencia exclusiva en la materia de asistencia social, servicios sociales y desarrollo comunitario, junto a la promoción y atención de la infancia, de la juventud y de los mayores, la promoción de la igualdad de la mujer y la prevención, atención e inserción social de los colectivos afectados por la discapacidad o la exclusión social. Estas competencias,

con base en la estructura orgánica de la Administración de la Comunidad Autónoma, son ejercidas por la Consejería de Sanidad y Bienestar Social y por la Gerencia de Servicios Sociales. Esta última, de conformidad con lo establecido en el art. 3 del Decreto 2/1998, de 8 de enero, por el que se aprueba el Reglamento General de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León, llevará a cabo la planificación, programación y ejecución de las competencias en materia de Acción Social y Servicios Sociales, referidas a los servicios básicos y a una serie de colectivos o sectores, entre los que se encuentra la familia.

La Gerencia de Servicios Sociales, de conformidad con lo dispuesto en el art. 1 de la Ley 2/1995, de 6 de abril, tiene la naturaleza de organismo autónomo de carácter administrativo, adscrito a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, dotado de personalidad jurídica y plena capacidad de obrar, al que corresponde la ejecución de los servicios y programas sociales que le encomiende la Junta de Castilla y León. También en lo relativo al apartado orgánico se hizo una referencia al art. 1 del Decreto 286/2001, de 13 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social. Dicho precepto dispone en términos muy amplios y genéricos que compete a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, bajo la superior dirección del Consejero, promover, proyectar, dirigir, coordinar e inspeccionar, en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, la política sanitaria, de servicios

sociales, de igualdad de oportunidades para la mujer y de atención a drogodependencias.

De la lectura de estas disposiciones se podía extraer la conclusión de que tanto la Consejería de Sanidad y Bienestar Social como la Gerencia de Servicios Sociales disponen de plena libertad de decisión para adoptar las medidas que consideren más convenientes en el desempeño de la política de apoyo a la familia. Esto es, dado que no existe un marco legal de referencia para el diseño de la política de servicios sociales, sino únicamente unas declaraciones genéricas e imprecisas, debe subrayarse que las medidas de apoyo a la familia dependerán, exclusivamente, del voluntarismo de los órganos administrativos competentes, en su calidad de gestores de las competencias atribuidas a la Comunidad de Castilla y León por el Estatuto de Autonomía.

Así pues, se sentó que la Gerencia de Servicios Sociales no tenía la obligación legal de convocar líneas de apoyo a la familia, ni tampoco tenía por qué instituir líneas de ayuda con la filosofía adoptada por otras Comunidades autónomas. No puede olvidarse en este sentido que las Comunidades autónomas, tal y como establece el art. 137 de la Carta Magna, disponen de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses, y, por ende, podrán ejercitar sus competencias del modo que estimen más adecuado.

Ahora bien, una cosa es que la Comunidad de Castilla y León no tenga la obligación legal de convocar líneas de apoyo a la familia y otra

muy distinta es la conveniencia de establecer unas ayudas para las familias en las que se han producido partos múltiples, ante las dificultades económicas que entraña ese parto múltiple para las mismas. Parece claro que aquellas familias en las que se produce un incremento en el número de sus miembros como consecuencia de un parto múltiple sufren una situación de carencia o insuficiencia de recursos económicos para el sostenimiento, la educación y la formación integral de los menores, al generarse unos gastos extraordinarios en el núcleo familiar, el cual puede verse seriamente afectado como consecuencia del importante desembolso económico que se ha de realizar. Y también parece razonable que no es lo mismo tener tres hijos de forma escalonada que trillizos, lo que justificaría un tratamiento desigual para las familias numerosas frente a las familias en las que se han producido partos múltiples.

En el ámbito estatal, el RDL 1/2000, de 14 de enero, ha establecido en su art. 3.1 una nueva prestación de pago único para los supuestos de parto múltiple, cuando el número de nacidos sea igual o superior a dos. Su finalidad responde a compensar, en parte, los mayores gastos que se producen por nacimiento de hijo, cuando, de forma simultánea, las familias han de cuidar varios hijos por el hecho del parto múltiple. Se subrayaba que esta ayuda, incluida dentro del sistema de la Seguridad Social, era perfectamente compatible con cualesquiera otras que, en su caso, decidieran convocar las comunidades autónomas.

Desde la perspectiva de las medidas adoptadas por las comunidades autónomas, se pudo comprobar por esta Procuraduría que los modelos autonómicos de prestaciones familiares tienen un carácter muy diverso, dependiendo de la Comunidad Autónoma de que se trate. Se ha comprobado, incluso, la circunstancia de que algunas comunidades autónomas (Cantabria, Cataluña, La Rioja, Madrid y Extremadura), según la documentación obrante en poder de esta Institución, no han convocado ningún tipo de ayudas para las familias en las que hubieran acaecido partos múltiples.

Dentro de las comunidades que han optado por apoyar a las familias en las que se han producido partos múltiples, se ha observado que cada comunidad tiene un régimen distinto y diferenciado, tanto en lo relativo a la filosofía de las ayudas, como en lo concerniente a la cuantía de las mismas. Resumiendo los sistemas de ayuda estudiados, podrían hacerse, a título de ejemplo, las siguientes menciones:

a) En Castilla-La Mancha, se conceden ayudas progresivas en su cuantía y de mayor duración temporal cuanto mayor sea el número de hijos nacidos en el parto múltiple. Para acceder a las ayudas se fija un límite de ingresos.

b) En Aragón, se fija también un límite de ingresos para acceder a las ayudas. Las singularidades más importantes del programa son que no existen ayudas cuando el parto es de gemelos y que se incluyen dentro de las ayudas una serie de gastos entre los que estarían los relativos a

alimentación, vestido, farmacia, guardería y empleada del hogar hasta que los hijos cumplan seis años de edad. Además, se ha previsto un sistema especial de ayudas para el impulso demográfico de la provincia de Teruel.

c) En la Comunidad Autónoma de Murcia, las ayudas se refieren a partos múltiples a partir de trillizos. Las ayudas se amplían hasta los 18 años de edad y dependerán de la renta per cápita de los solicitantes. Al igual que en Aragón abarca gastos de alimentación, vestido, farmacia, guardería y empleada de hogar.

d) La Comunidad Valenciana no concede ayudas para los partos de gemelos. A partir de trillizos se ha previsto una línea de ayudas de pago único, consistente en una cantidad variable por cada hijo nacido en el parto múltiple.

e) La Comunidad de Canarias también excluye las ayudas por nacimiento de gemelos. Su régimen es similar al de la Comunidad de Murcia. Las diferencias con dicha Comunidad son fundamentalmente la fijación explícita de un límite de rentas de la unidad familiar y la determinación del límite de edad de los hijos para acceder a las ayudas en 16 años de edad.

f) Finalmente, la Comunidad Autónoma de Asturias ha establecido una línea de ayudas a partos múltiples a partir de trillizos. La cuantía de las ayudas será variable y dependerá de la valoración realizada por una Comisión designada al efecto.

Nos encontramos, a la vista de lo expuesto, con un modelo desigual y carente de uniformidad. No obstante, del marco descrito se desprende que la mayoría de comunidades autónomas contemplan una línea específica de ayudas para las familias en las que se hayan producido partos múltiples. Por ello, esta Procuraduría estimó que sería conveniente el establecimiento de una línea singular de ayudas para partos múltiples.

Inicialmente, se realizó la consideración de que cualquier tipo de ayuda que, en su caso, convoque la Comunidad de Castilla y León podrá ser compatible con la ayuda a tanto alzado contemplada en el RDL 1/2000. A partir de dicha premisa, parece claro que la mayor necesidad económica de las familias que han tenido partos múltiples se produce en los primeros años de edad de los hijos, sobre todo hasta los tres años que suele ser la edad en la que comienzan a asistir a los respectivos centros docentes. También parece fuera de toda duda que la necesidad de ayuda económica tiene mayor acogida en los partos múltiples de mayor número de hijos frente a los de menor número. Es decir, se puede presumir que requerirá mayor ayuda la familia que haya tenido nacimientos de cuatrillizos o trillizos que aquella que haya tenido gemelos. Y, lógicamente, las ayudas convocadas por la Administración deberían atender con carácter preferente a las familias con mayor necesidad de apoyo económico, que, en principio, serán las que mayor número de hijos haya tenido en el parto.

Ante este hilo argumental, se concluyó en un primer momento, que, siendo conveniente que la Junta de Castilla y León convocara una línea de

ayudas para familias afectadas por partos múltiples, complementaria a la paga única prevista en el RDL 1/2000, de 14 de enero, tal línea de ayudas debería asumir, como objetivo prioritario, el apoyo económico a las familias con hijos nacidos de partos múltiples que tengan hasta tres años de edad, otorgando preferencia a los partos múltiples en los que hayan nacido un mayor número de hijos.

Una vez que se había razonado la necesidad de establecer una línea de ayudas para las familias que hubieran tenido partos múltiples y cuyos hijos tuviesen hasta tres años de edad, se planteó la conveniencia de ampliar la línea de ayudas más allá de esa edad. En el examen de la normativa autonómica en materia de ayudas por partos múltiples se comprobó que las convocatorias de ayudas (excepto en el supuesto del País Vasco) que se extienden más allá de los tres años de edad de los hijos nacidos de parto múltiple, únicamente incluyen en su ámbito de aplicación los casos de trillizos, cuatrillizos, quintillizos o sextillizos, excluyéndose, en consecuencia, las ayudas a gemelos. Lo que se despendía del estudio global de los modelos autonómicos de ayudas por partos múltiples era, en síntesis, que las ayudas se destinan a los gastos generados en los tres primeros años de edad de los nacidos en parto múltiple y que a partir de dicha edad, las ayudas públicas se reducen considerablemente, teniendo como destinatarios a las familias con partos múltiples de tres o más hijos que cumplan unos determinados requisitos económicos.

Se observaba, por consiguiente, un segundo escalón de necesidad, al considerarse en todos los modelos estudiados que, una vez que los hijos tienen más de tres años de edad, los gastos que provocan son menores. Para este colectivo de familias en las que se han producido partos múltiples y los hijos tienen más de tres años de edad, esta Procuraduría entendió que la necesidad de ayuda no era tan imperiosa como para la atención de menores de hasta tres años de edad. Con ello no se quiere decir que no proceda convocar ayudas para la cobertura de gastos de alimentación, vestido, farmacia o guardería para familias con partos múltiples cuyos hijos tengan una edad superior a tres años. Lo que se propone es que, una vez satisfecha la prioridad inicial que, a entender de esta Procuraduría, debería ser el apoyo económico a las familias que hayan sufrido partos múltiples hasta que los hijos cumplan tres años de edad, la Gerencia de Servicios Sociales debería valorar la posibilidad de convocar otro tipo de ayudas como las anteriormente mencionadas.

En definitiva, se considera que la Gerencia de Servicios Sociales debería establecer una línea de ayudas para partos múltiples que se extendiera a las familias que tengan hijos menores de tres años de edad. Una vez satisfecha esta necesidad, y teniendo en cuenta el grave problema de envejecimiento de la población de la Comunidad de Castilla y León, esta Institución expuso que, si se pudiera disponer del pertinente crédito presupuestario, sería recomendable el establecimiento de una línea de ayudas por parto múltiple para las familias con hijos mayores de tres años

de edad y que requiriesen ayuda para gastos de alimentación, vestido, farmacia, guardería, empleada de hogar o cualesquiera otros que se pudieran producir.

Por otro lado, y para el caso de que la Gerencia de Servicios Sociales estimase pertinente instituir una línea de ayudas para las familias en las que se hubiesen producido partos múltiples, esta Procuraduría estimó que la convocatoria debería reunir algunos requisitos esenciales con el fin de atender a los principios constitucionales de igualdad y justicia. Debe tenerse en cuenta, como no puede ser de otra manera, que existe una limitación de créditos presupuestarios, lo que implica que la administración autonómica no puede hacer frente a todas las demandas que realizan los ciudadanos. Y si la administración autonómica, en ejercicio de su poder de dirección política, decide otorgar preferencia a unos colectivos frente a otros, lo que deberá garantizarse, en todo caso, es el respeto y la protección de los derechos de los ciudadanos más necesitados.

Insistiendo en la limitación de los créditos presupuestarios, podría darse el supuesto de que la administración autonómica no dispusiera de fondos para ayudar económicamente a todas las familias solicitantes de las ayudas. En dicho caso, esta Procuraduría consideró que debería ser prioritario el apoyo a las familias que hayan tenido partos múltiples con hijos de hasta tres años de edad y que, una vez dotada esta línea de ayuda, sería conveniente establecer otras ayudas para las familias con partos

múltiples de trillizos o más hijos, con el fin de apoyarlas económicamente hasta que sus hijos cumplan la mayoría de edad.

Un primer criterio sería la exigencia de empadronamiento en uno de los municipios de la Comunidad Autónoma que convoca las ayudas. Para el caso concreto de la Comunidad de Castilla y León, parece claro que debería exigirse como requisito preceptivo para acceder a las ayudas, junto a la acreditación de la guarda de los menores como titulares de la patria potestad, el empadronamiento y la residencia efectiva en un municipio de la Comunidad Autónoma.

Desde otro punto de vista, se considera que la convocatoria de las ayudas por partos múltiples, en el caso de que no exista consignación presupuestaria para todos los solicitantes, debería atender a unos criterios para la valoración de las solicitudes. Esto es, las ayudas no deberían concederse de forma lineal a todos los solicitantes que hayan tenido partos múltiples, sino que tendría que establecerse algún criterio de prioridad entre los interesados. Entre otros criterios de distinción se sugirieron, los siguientes:

- 1.- Serán prioritarias las familias con mayor número de hijos.
- 2.- Se deberán tener en cuenta los ingresos económicos de la unidad familiar dividido por el número de miembros.
- 3.- Se debería valorar la situación socio-económica y laboral de la unidad familiar solicitante de la ayuda.

Esta Procuraduría, a la luz de las reflexiones citadas, remitió a la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León la siguiente resolución:

«- Que en atención al mandato dirigido a los poderes públicos por el art. 39 CE de asegurar la protección social, económica y jurídica de la familia, y en cumplimiento de lo dispuesto en los arts. 9 y 10 de la Ley 18/1988, de 28 de diciembre, de Acción Social y Servicios Sociales de Castilla y León, se proceda a convocar una línea específica de ayudas económicas para las familias en las que se hayan producido partos múltiples y cuyos hijos tengan hasta tres años de edad, por ser hasta dicha edad el periodo en el que las familias afectadas sufren un mayor desembolso económico. En dicha convocatoria deberían establecerse criterios de preferencia entre los destinatarios de las ayudas, entre los que se podrían incluir, a título de sugerencia, el mayor número de hijos nacidos en el parto y la renta per cápita (entendida como los ingresos de la unidad familiar divididos por el número de miembros) de la unidad familiar solicitante de la ayuda.

- Que, una vez satisfecha la primera propuesta, y, caso de existir consignación presupuestaria suficiente, sería conveniente el establecimiento de una línea de ayudas para atender, entre otros, a los gastos de educación, alimentación, vestido o farmacia, de las familias en las que se hubiesen producido partos múltiples hasta que los hijos cumplieran, al menos, 16 años de edad. En esta línea

de ayudas, al tener un carácter de necesidad secundaria respecto a la contenida en la primera propuesta, se debería incidir con mayor medida en los criterios de preferencia y diferenciación anteriormente mencionados».

La Gerencia de Servicios Sociales, en contestación a esta propuesta, informó que *“se está estudiando la posibilidad de reformar la Orden de 27 de diciembre de 2001, de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, por la que se regulan las prestaciones económicas de pago único a los padres y/o madres por nacimiento o adopción de hijo, valorándose la incorporación de las consideraciones realizadas por esa Institución”*.

2.3.10. Cursos de música

El expediente de queja **Q/1043/02** tuvo su origen en una reclamación presentada por el padre de un niño de 9 años de edad, el cual fue excluido del sorteo de adjudicación de plazas del curso de música organizado por la Consejería de Educación y Cultura dentro del programa “Activa Joven 2002”, titulado “VIII Escuela de Música”.

Dicho curso se celebró desde el día 1 hasta el 12 de agosto de 2002 y su número de plazas, según una publicación de la Consejería de Educación y Cultura, ascendía a 90. Los destinatarios del curso eran menores con edades de 10 a 16 años, que practicaran estudios musicales a partir de segundo año de violín, viola, contrabajo, flauta, guitarra, acordeón, violoncello, clarinete o piano. Las 90 plazas convocadas se

dividían en dos mitades de 45, correspondiendo la primera a alumnos de segundo, tercer y cuarto año, y la otra mitad a alumnos de quinto, sexto y séptimo año.

El marco normativo de referencia para los cursos de música lo constituye, en principio, la Orden de 16 de mayo de 2002, de la Consejería de Educación y Cultura, por la que se convoca el programa “Activa Joven 2002”. En la búsqueda del régimen jurídico de aplicación a los cursos de música, surge, a entender de esta Procuraduría del Común, una duda razonable, en tanto que de conformidad con lo establecido en la base primera de la citada Orden, el programa “Activa Joven 2002” abarca las actividades que figuran en el Anexo I de la misma, y entre dichas actividades no se encuentran los cursos de música objeto de la queja.

A la vista del contenido del cuadernillo titulado “Activa Joven 2002: ocio, tiempo libre y turismo”, editado por la propia Consejería de Educación y Cultura, esta Procuraduría interpretó que los cursos de música se regían por las Bases de la Orden de 16 de mayo de 2002, a pesar de no estar incluidos en el Anexo I de la Orden. No obstante, y con el fin de garantizar la necesaria y adecuada publicidad de los cursos de música, se consideró que para próximas convocatorias sería conveniente la inclusión de éstos en el Anexo I de la Orden, junto al resto de actividades previstas en el programa “Activa Joven”.

El problema concreto que se planteó en el escrito de queja se refería a la base Segunda de la Orden, la cual parece ser de aplicación a los

solicitantes de los cursos de música, si tenemos en cuenta que en el cuadernillo de la Consejería de Educación y Cultura no se dice nada acerca del criterio que se ha de tener en consideración para determinar la edad de los participantes en los cursos. Esto es, se dispone que los participantes deben tener una edad de 10 a 16 años, pero en ningún lugar se matiza la fecha en la que los solicitantes deben tener cumplida dicha edad.

Ante lo expuesto, se interpretó que sería de aplicación la regla establecida en la base segunda de la Orden de 16 de mayo de 2002, la cual, al referirse a los participantes, dispone que “podrán participar en el programa Activa Joven 2002 los jóvenes que a la fecha de comienzo de cada actividad tengan la edad que para cada una de ellas aparece recogida en el Anexo I de la presente Orden, y reúnan las condiciones para el normal desarrollo de la actividad”. En el caso concreto que nos ocupa, dado que el curso comenzaba el día 1 de agosto de 2002, se ha entendido que podrían participar los menores que a fecha 1 de agosto de 2002 tuvieran cumplidos 10 años de edad y no superasen la edad de 16, quedando excluidos el resto de solicitantes que no se ajustaran a este requisito de edad.

En el caso expuesto en el escrito de queja se trata de un solicitante nacido el día 23 de diciembre de 1992 (es decir, que tiene nueve años cumplidos en la fecha de inicio del curso y que cumplirá los diez en el año 2002) y que cursa el segundo año de Formación Musical Oficial. Como exponía el autor de la queja -en razonamiento compartido por esta Institución-, el requisito de tener cumplida la edad que se exige para la

participación en los cursos de música en la fecha de inicio del curso produce el resultado de discriminar a aquellos niños que, estando dentro del mismo nivel de formación musical y mismo curso escolar, cumplen los años con posterioridad a la fecha de comienzo del curso de música incluido en el programa “Activa Joven”. Desde otro punto de vista, los solicitantes nacidos en el año 1992 que estén en el mismo curso escolar y en el mismo nivel de formación musical, y que hayan nacido antes de la fecha de inicio del curso de música, podrán participar en el mismo, mientras que los que hayan nacido con posterioridad a la fecha de inicio del curso serán excluidos.

Teniendo en cuenta los argumentos que se acaban de exponer, esta Procuraduría consideró, en lo relativo a los cursos de música incluidos en el programa “Activa Joven 2002”, que la exclusión de los solicitantes que, acreditando idénticos condicionantes académicos y docentes, no tuvieran la edad requerida en la fecha de presentación de solicitudes pero la cumpliesen en el año de la convocatoria, constituía una decisión atentatoria del derecho constitucional de igualdad en su interpretación recientemente realizada por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 119/2002, de 20 de mayo.

El criterio de considerar la edad de los solicitantes en la fecha de inicio de las actividades quizás fuera justificable en lo concerniente a viajes y estancias en albergues y campamentos, actividades en las cuales el grado de madurez de los participantes se podría estimar objetivamente en función

de su edad. Pero, por lo que se refiere a los cursos de música, el criterio establecido en la base segunda de la Orden de 16 de mayo de 2002, como anteriormente se razonó, atenta contra el principio de igualdad de los solicitantes de los cursos que, disponiendo de idéntica formación musical, cumplan la edad requerida en el año de la convocatoria pero en fecha posterior al inicio de los cursos. Por lo tanto, esta Procuraduría del Común estimó que el criterio de la edad debería ser distinto en los cursos de música, en los cuales la formación de los solicitantes se constituye como criterio fundamental para la participación, respecto de las restantes actividades convocadas, en cuyo caso podría ser justificable que la edad requerida deba cumplirse al inicio de la correspondiente actividad.

Al examinar la normativa general de los cursos de música expuesta en el cuadernillo del programa “Activa Joven 2002” publicado por la Consejería de Educación y Cultura, se comprueba fácilmente que el requisito de la edad de los participantes queda en un segundo plano respecto a su formación musical.

Así, se subraya, en lo concerniente a las solicitudes, que es imprescindible adjuntar el currículum relativo a los estudios y actividades musicales realizadas y se precisa que la selección de alumnos se realizará por profesionales en el área, que valorarán el currículum y el nivel requerido en cada curso. En otras disposiciones se hace referencia a los estudios de los aspirantes, obviándose la edad de éstos. Y finalmente, la normativa general publicada en el cuadernillo referido, al tratar lo relativo a

la adjudicación directa en los casos de existencia de vacantes tras los procesos iniciales, exige de nuevo la acreditación del nivel formativo requerido. En fin, el criterio de participación pensado en la convocatoria de cursos musicales parece responder no tanto a la edad de los destinatarios sino a su grado de formación musical, por lo que no parece justo excluir a los solicitantes que, disponiendo del mismo nivel de formación musical, cumplan la edad requerida en el año natural pero en fecha posterior al inicio del curso.

Con el criterio actualmente establecido en la base segunda de la Orden se da lugar a una situación discriminatoria e injusta para los interesados en participar en los cursos musicales, al excluirse a los solicitantes que tengan un mismo nivel de formación musical por el simple hecho de cumplir la edad requerida en el año de la convocatoria aunque en una fecha posterior al inicio del curso. En el curso objeto de esta resolución, se advirtió que podría darse el llamativo caso de un niño de 10 años de edad cumplidos el día 20 de julio de 2002 y que estuviera realizando estudios de segundo año de formación musical oficial que sería admitido a los cursos, y al mismo tiempo otro niño que cumpliera la edad en el año 2002 si bien a partir del 1 de agosto, con el mismo nivel de formación musical y académico y un mejor currículum, sería excluido.

Ante los razonamientos aludidos, se dictó la siguiente resolución:

«1.- Que con el fin de garantizar el conocimiento por todos los ciudadanos de las actividades incluidas dentro del Programa

“Activa Joven 2002”, se incluyan en el Anexo de la próxima Orden de convocatoria de la Consejería de Educación y Cultura los cursos de música junto al resto de actividades programadas.

2.- Que con el fin de satisfacer el derecho constitucional de igualdad y atendiendo a la finalidad formativa de los cursos de música contenidos en el programa “Activa Joven”, se reforme para la próxima convocatoria el criterio de computar la edad de los participantes en la fecha de comienzo de cada actividad, de conformidad con lo establecido en la base segunda de la Orden de 16 de mayo de 2002, de la Consejería de Educación y Cultura, por la que se convoca el programa “Activa Joven 2002”. Se trataría de garantizar que los solicitantes que tengan el nivel de formación musical requerido en la convocatoria pudieran participar en el sorteo de las plazas, independientemente de que cumplan el requisito de la edad en la fecha de inicio del curso, si bien a condición de que cumplan la edad requerida en el año natural en el que se produce la convocatoria».

La Consejería de Educación y Cultura rechazó la propuesta, al estimar que en los cursos de música, *“de las 24 horas del día, el alumno dedica seis a la formación musical y no todos los días”,* por lo que *“los factores de autonomía y madurez, se consideran tan fundamentales o más que la formación musical, considerando que en modo alguno se incumple el derecho constitucional de igualdad”.* Además, con un argumento de

muy difícil comprensión para esta Procuraduría, se defiende el rechazo de la propuesta con la consideración de que existe *“una gran diferencia entre un niño que cumple 10 años el día 1 de enero y otro que los cumple el 31 de diciembre”*.

2.3.11. Ayudas para residencias privadas de mayores

En el expediente de queja **Q/1517/02**, la principal reclamación era la disconformidad con la exigencia del art. 39.1.2.b) del Decreto 14/2001, de 18 de enero, regulador de las condiciones y requisitos para la autorización y el funcionamiento de los centros de carácter social para personas mayores. Tal precepto exige dentro del personal técnico mínimo la presencia de un médico con una prestación mínima de una hora diaria en centros de hasta 25 usuarios, el cual deberá realizar una prestación adicional de una hora diaria por cada 25 usuarios o fracción.

Además de la declaración del autor de la queja de la imposibilidad de cumplir con las exigencias generales del Decreto en el plazo de los tres meses siguientes a su publicación, las alegaciones respecto a la obligación de contar con un médico se centraban principalmente en la falta de distinción del Decreto entre usuarios válidos y asistidos. En este sentido, el interesado consideraba que *“anciano no equivale en absoluto a enfermo o paciente, y, que por el mero hecho de ser anciano, no es más objeto de atención médica que cualquier otra persona”*.

Por otro lado, se estimaba que *“las personas acogidas en los centros residenciales, bien por su cotización a la Seguridad Social, bien por el mero hecho de ser ciudadanos españoles, tienen derecho a todas las prestaciones del sistema público de salud, que ha de ser integral, contemplando tanto la atención médica preventiva, como la curativa y rehabilitadora”*. Se advertía en el escrito de queja que *“en los centros residenciales situados en las zonas rurales, frecuentemente bastante despobladas, se evidencia aún más la contradictoria duplicidad de los servicios médicos del centro residencial con los del médico de cabecera del lugar”*, a lo que habría de añadirse la gran dificultad que existe en encontrar un médico dispuesto a prestar el servicio en las condiciones exigidas. En definitiva, el autor de la queja creía que se estaba cercenando la labor benéfico-asistencial de los centros residenciales privados y fundaciones, *“pues al incrementarse notablemente los costes sin el apoyo de la Administración Pública, se va haciendo mucho más difícil la atención a los más desvalidos”*.

Como referencia general, se significó que el Decreto 14/2001, de 18 de enero, regulador de las condiciones y requisitos para la autorización y el funcionamiento de los centros de carácter social para personas mayores, es una norma que había sido valorada favorablemente por diferentes asociaciones del sector y por la oposición parlamentaria.

La primera reflexión básica de la que se partió con el fin de adoptar una posición sobre la queja planteada fue la siguiente: La finalidad

primigenia del nuevo Decreto es la de priorizar la calidad de las estancias de los ancianos en las residencias y, por consiguiente, los centros geriátricos tendrán que atender a los requisitos establecidos en la nueva normativa y, de este modo, dar satisfacción a las necesidades de los residentes. Como señala la Exposición de Motivos del Decreto, “el notable aumento en las personas mayores con deterioros cognitivos importantes, especialmente tipo Alzheimer, a partir de niveles de afectación que les dificulten la convivencia con otras personas, ha motivado la previsión de estas necesidades”. En definitiva, el legítimo objetivo que ampara la actuación de la Gerencia de Servicios Sociales es la garantía de los derechos de las personas mayores, lo que se ha traducido en un intento de dar tratamiento similar a situaciones similares. Y ello ha supuesto que la necesidad de contar con personal de apoyo sea la misma para los centros residenciales grandes que para los pequeños, si bien, lógicamente, en atención a las proporciones de cada centro.

Otra de las alegaciones realizadas en el escrito de queja se refería al hecho de que el Decreto no distinguía entre usuarios válidos y asistidos para establecer la ratio correspondiente y se consideraba que “anciano no equivale a enfermo o paciente, y que por el mero hecho de ser anciano, no es más objeto de atención médica que cualquier otra persona”. En lo concerniente a esta reclamación, la Gerencia de Servicios Sociales informó que *“la distinción que establece el Decreto entre residentes válidos y residentes asistidos, está en función de la capacidad para realizar de*

forma autónoma las actividades más comunes de la vida diaria, en ningún caso, derivadas de la atención médica”.

Pues bien, en opinión de esta Procuraduría, la obligación de todas las residencias de contar con un médico, sin tener en cuenta su condición de válidos o asistidos, viene justificada por las propias circunstancias de los residentes. Por ello, esta Institución comparte el criterio de la Gerencia de Servicios Sociales de considerar al mismo nivel de importancia tanto la intervención médica preventiva como la paliativa, razonamiento que encuentra mayor justificación si se atiende al perfil médico de los usuarios de las residencias, cuya edad suele ser aproximadamente de 86 años, y que ingresan en los centros residenciales, en la mayoría de las situaciones, cuando presentan algún grado de dependencia, o cuando se encuentran próximos a esa situación. Como considera la Gerencia de Servicios Sociales, *“el profesional se justifica sobradamente al servicio de todos los residentes, sin que sea justificable su presencia sólo cuando se presenten dependencias en las actividades más comunes de la vida diaria de los usuarios”*, y dicha circunstancia debe ser de aplicación a todos los centros residenciales, independientemente de su dimensión.

Otro aspecto relevante de la queja se refería a una posible duplicación del servicio médico exigido a los centros residenciales, lo cual podría llegar incluso a crear dificultades en la relación de competencias con el sistema sanitario público. En este sentido, la Gerencia de Servicios Sociales informó que *“se tiene constancia de que, en general, las*

relaciones profesionales entre el personal médico son correctas” y, asimismo, se manifestaba que “con la asunción de las competencias sanitarias se ha abierto un nuevo campo en la coordinación con las estructuras sanitarias” y que “a este respecto se han establecido mesas de trabajo entre representantes de la Gerencia Regional de Salud, de la Dirección General de Planificación Sociosanitaria y de la Gerencia de Servicios Sociales para aunar esfuerzos de coordinación, cuyos resultados aún no se pueden concretar, pero que, en cualquier caso, plantean todos los temas de coordinación y colaboración”. Por consiguiente y a tenor de lo informado, esta Procuraduría estimó que no se había producido situación de conflicto alguna entre el personal médico de las residencias y el personal médico de los correspondientes Centros de Salud y que, por lo tanto, su marco de relaciones se desarrollaba con normalidad. En conclusión, las prestaciones de los médicos de las residencias privadas se configuran como un servicio complementario al sistema público de salud y en ningún caso se planteó la imposibilidad de acceso al sistema público de cualquier usuario de las residencias.

Por otra parte, y con el fin de conocer el impacto de la nueva normativa sobre las residencias privadas de personas mayores, esta Institución solicitó que se informara sobre el número de expedientes sancionadores incoados a centros residenciales que carecieran de médico en los términos expuestos en el art. 39.1.2.b) del Decreto y sobre las estadísticas de las que dispusiera la Gerencia sobre el número de

instalaciones que procedieron a su cierre desde la entrada en vigor del Título IV del Decreto 14/2001.

Respecto a la primera cuestión, se informó que *“no se ha incoado expediente sancionador que obedezca exclusivamente a que el centro carezca de médico”*, de lo que se pudo inferir que la Gerencia de Servicios Sociales había aplicado con flexibilidad la exigencia estricta de los requisitos del Decreto, al menos en lo relativo a la dotación de personal médico dentro del personal técnico mínimo.

Por lo que se refiere a las instalaciones que procedieron a su cierre tras la entrada en vigor del Decreto, la Gerencia de Servicios Sociales ha informado que desde la fecha de entrada en vigor del Título IV del Decreto 14/2001 han cerrado sus instalaciones 28 viviendas de ancianos y una residencia de 13 plazas. No obstante, matiza la Gerencia que *“algunos cierres pueden haber sido motivados por la influencia de esta norma, pero no se puede determinar cuántos, ya que, y a modo de ejemplo, en el transcurso del año 2000, en el que no se había publicado el Decreto, se produjeron 10 cierres de viviendas de ancianos”*, por lo que, a su entender, no es posible determinar la relación entre la norma y el cierre de las instalaciones.

En lo concerniente a este razonamiento y si bien se ha de reconocer que es sumamente difícil el establecimiento de una relación de causalidad entre la entrada en vigor del nuevo Decreto y las instalaciones que han procedido a su cierre, podrían extraerse dos conclusiones principales:

1.- Aparentemente, se ha incrementado en buena medida el número de viviendas que han sido cerradas. A pesar de que no se puede probar fehacientemente la relación de causalidad entre el número de centros cerrados y la aprobación de la nueva normativa, todo parece indicar que las nuevas exigencias normativas han supuesto un importante factor en el aumento del número de viviendas que se han visto obligadas a proceder a su cierre.

2.- La totalidad de los centros residenciales que han cerrado, excepto uno, tienen la consideración de viviendas.

A la vista de los argumentos expuestos, parece claro que no puede ser objeto de reproche alguno la disposición por la que se impone a los centros residenciales de titularidad privada la obligación de disponer en su plantilla de un médico con una prestación mínima de una hora diaria, la cual variará en atención al número de usuarios de la residencia, puesto que tal obligación se justifica por la necesidad de garantizar la mejor atención posible de los usuarios.

Ahora bien, la implantación de nuevas exigencias en lo que respecta a la plantilla de personal debería ir acompañada de alguna dotación económica en forma de ayudas públicas para los titulares de las residencias. En efecto, si con el nuevo Decreto se trata de garantizar una mejor atención a los usuarios de las residencias privadas, parece razonable la demanda del autor de la queja relativa a que se tendría que abordar una línea de ayudas económicas para los titulares de las residencias, ante el considerable

incremento de los costes tanto de medios materiales como de recursos personales que se deriva de la preceptiva adaptación de los centros a la nueva normativa. Por lo tanto, sería necesario articular algún instrumento financiero con el fin de facilitar el desarrollo de su actividad tanto a los centros residenciales privados como a las fundaciones benéfico-asistenciales. Instaurada una línea de ayudas, esta Procuraduría considera que deberían delimitarse unos criterios de otorgamiento, concediendo preferencia a los titulares de viviendas, en tanto que su limitado tamaño, les impide objetivamente situarse en igualdad de condiciones que los titulares de residencias con un elevado número de usuarios.

La propia Gerencia de Servicios Sociales ha informado que un porcentaje notable de los centros, tanto públicos como privados, cumplen holgadamente los requerimientos del Decreto, pero también se reconoce que *“han tenido mayores dificultades aquellos centros con un número de plazas pequeño y, fundamentalmente, las autorizadas como vivienda”*. De esta afirmación se desprende que la manera de afrontar las exigencias derivadas de la nueva normativa no ha sido la misma para los titulares de pequeños establecimientos o viviendas que para los titulares de residencias de mediano o gran tamaño.

La resolución que se remitió a la Gerencia de Servicios Sociales fue la siguiente:

«Que con el fin de apoyar a los titulares de residencias privadas en su adaptación a las exigencias establecidas en el Decreto 14/2001,

de 18 de enero, regulador de las condiciones y requisitos para la autorización y el funcionamiento de los centros de carácter social para personas mayores, se aborde por esa Gerencia de Servicios Sociales el establecimiento de una línea específica de ayudas para los titulares de centros residenciales privados, en especial para los titulares de viviendas autorizadas, al configurarse éstas últimas como establecimientos que, objetivamente, han tenido mayores dificultades para cumplir dichas exigencias que los centros que tienen una mayor dimensión».

En la fecha de elaboración del informe no se disponía de la contestación de la Gerencia de Servicios Sociales a la propuesta remitida.

2.4. Irregularidades en la actuación administrativa

2.4.1. Procedimientos sancionadores iniciados por denuncias de asociación protectora de animales

En los expedientes de queja **Q/325/01**, **Q/1259/01**, **Q/767/02** y **Q/572/02**, se dictaron resoluciones que, en todos los casos, tenían como denominador común, el incumplimiento por la Administración Autonómica de la normativa reguladora del procedimiento sancionador, y en concreto de las obligaciones de los órganos sancionadores frente a los denunciados.

Tomando un ejemplo, la queja **Q/1259/01** se derivaba de una reclamación presentada por una asociación protectora de animales, la cual

consideraba que la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Zamora estaba respondiendo a las denuncias de una forma que se consideraba no ajustada a derecho. Las denuncias concretas que se hacían constar en la reclamación eran las presentadas sobre sendas celebraciones de espectáculos taurinos tradicionales denominados “toros enmaromados” en las localidades de Benavente y Villarrín de Campos.

Estudiado el objeto de la reclamación, se realizaron las siguientes consideraciones:

Primera. Las obligaciones de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León respecto a los denunciantes en el procedimiento sancionador vienen establecidas en el Decreto 189/1994, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento regulador del procedimiento sancionador de la Administración de la Comunidad de Castilla y León. Tales obligaciones son las siguientes:

- La comunicación de la iniciación del expediente (art.7.2).
- La comunicación a los autores de las denuncias de los motivos por los que, en su caso, no procede la iniciación de procedimiento sancionador (art.6.4).
- La comunicación de la resolución motivada que ponga fin al procedimiento sancionador (art.13.2).

A continuación se examinó si la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Zamora, en su calidad de órgano competente, había

cumplido las obligaciones que se acaban de mencionar en relación con las denuncias que la asociación protectora de animales presentó sobre la celebración de los espectáculos taurinos.

En cuanto a la primera celebración aludida, la de Benavente, consta en esta Procuraduría copia de escrito de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Zamora, en el que se indicaba expresamente que *“con esta misma fecha y como consecuencia de sendas denuncias presentadas por la Guardia Civil presente en los festejos citados anteriormente, se han iniciado dos expedientes sancionadores contra el Ayuntamiento de Benavente por la celebración de espectáculos taurinos no permitidos”*.

La referencia que se hacía en el citado escrito a que la comunicación se hace “en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 6.4 del Decreto 189/1994, de 25 de agosto”, era contraria al ordenamiento jurídico, pues, como ya se ha apuntado, el denunciante tiene derecho a que se le comunique la resolución que se adopte en el procedimiento sancionador que se tramite en relación con los hechos denunciados, en virtud de lo establecido en el art. 13.2 del Decreto. No obstante, la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Zamora subsana esta deficiencia posteriormente en un nuevo escrito por el que se comunica al Presidente de la asociación denunciante que el expediente sancionador, iniciado por la celebración de un espectáculo taurino denominado “torito del alba” en Benavente, *“ha sido ya resuelto, habiéndose impuesto una*

sanción de 50.000 pesetas". A la vista de esta comunicación se consideró, en relación con la celebración del "toro enmaromado" de Benavente, que la Administración no había expulsado a la asociación denunciante del procedimiento sancionador de referencia, sino que le había dado cumplida noticia de los pasos procedimentales seguidos, los cuales finalizaron con la Resolución por la que se impuso la sanción citada.

Segunda. En lo concerniente a la celebración del "toro enmaromado" en la localidad de Villarrín de Campos, se remitió por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Zamora copia del escrito enviado a la asociación reclamante, en el que se declaraba que *"sobre estos hechos, deseo manifestarle que ya se había recibido denuncia de la Guardia Civil de Manganeses de la Lampreana y se ha iniciado el correspondiente expediente sancionador"*.

Posteriormente, tuvo entrada en esta Institución escrito de la precitada Delegación Territorial, en el que se adjuntaba copia de la resolución del expediente sancionador incoado al Ayuntamiento de Villarrín de Campos por la celebración de un espectáculo taurino. En esa resolución se adoptó la decisión de declarar la no existencia de responsabilidad del Ayuntamiento de Villarrín de Campos, y proceder al archivo del expediente, *"a la vista de las alegaciones presentadas por el interesado y de las demás actuaciones derivadas de la instrucción del expediente"*.

A diferencia del supuesto de la celebración de Benavente, en este segundo caso no se comunicó a la Asociación denunciante la resolución adoptada en el procedimiento sancionador, sino que simplemente se le manifiesta que *“ya se había recibido denuncia de la Guardia Civil de Manganeses de la Lampreana y se ha iniciado el correspondiente expediente sancionador”*. La referencia normativa que se hace constar en la comunicación es, al igual que en el caso anterior, el art. 6.4 del Decreto 189/1994, de 25 de agosto, pero en este supuesto no se da traslado a la Asociación denunciante de la resolución por la que se ponía fin al expediente sancionador.

Se subrayó que en ambos expedientes sancionadores, según se desprende de las copias de las resoluciones remitidas a esta Institución, existía un común denominador: el procedimiento sancionador se inició a consecuencia de los hechos denunciados por la Guardia Civil. Y del estudio realizado de la documentación obrante en esta Institución nos encontramos con que en el primer caso (Benavente) se comunicó a la Asociación denunciante la resolución del expediente sancionador, mientras que en el segundo (Villarín de Campos) se había omitido dicha notificación sin motivo alguno.

Por lo tanto, y dado que la resolución del segundo expediente sancionador solamente ha sido notificada al Ayuntamiento de Villorín de Campos y a la Comandancia de la Guardia Civil del puesto de Manganeses de la Polvorosa, se echó de menos la comunicación, que, en virtud de lo

dispuesto en el art. 13.2 del Reglamento del procedimiento sancionador de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, debe hacerse a la asociación denunciante del contenido de la resolución por la que se declaró la inexistencia de responsabilidad del Ayuntamiento de Villarín de Campos y el archivo del expediente sancionador.

Tercera. Como cuestión independiente de la comunicación de la resolución del expediente sancionador que debe hacerse a la Asociación denunciante, se valoró la motivación de la decisión de archivar el expediente y declarar la inexistencia de responsabilidad del Ayuntamiento de Villarín de Campos. Esta decisión se justificaba en la propuesta de resolución adoptada *“a la vista de las alegaciones presentadas y demás actuaciones derivadas de la instrucción del expediente”*.

En el supuesto estudiado, y sin perjuicio de que tal propuesta esté debidamente fundamentada, la primera cuestión que se significó es que el Tribunal Supremo (STS de 15 de enero de 1993) había establecido una doctrina, en la que textualmente se afirma que *“es de traer a colación que en materia sancionadora la actividad y los derechos de los particulares se limitan a denunciar los hechos ante la Administración pública competente, pero sin que quepa en este concreto punto, el ejercicio de recursos tendentes a que dicha administración imponga (en contra de su voluntad sancionadora) el acto de gravamen que se le solicita”*.

Partiendo de este hecho, que implica que las denuncias no tienen por qué conllevar obligatoriamente la imposición de una sanción

administrativa, nos centramos en lo concerniente a la motivación de la resolución de archivo de actuaciones en el procedimiento sancionador incoado al Ayuntamiento de Villarín de Campos.

Se reiteró, en este sentido que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 6.4 del Decreto 189/1994, de 25 de agosto, el órgano administrativo debe comunicar a los autores de las quejas “los motivos por los que, en su caso, no procede la iniciación del procedimiento”. Este precepto debe ser reconducido al concepto jurisprudencial de motivación, respecto del cual el Tribunal Supremo (STS de 27 de diciembre de 1999) ha manifestado que “es necesario interpretarlo en el amplio sentido de limitar en lo posible la perplejidad de los interesados ante decisiones administrativas cuyos fundamentos les resulten incomprensibles, por no hacerse explícitos y que por eso se vean obligados a acudir a ciegas a su impugnación”. Desde otro punto de vista, el Tribunal Supremo (STS 15 de julio de 1999, STS 25 de junio de 1999) ha declarado que la motivación se concibe 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 conclusión, de lo expuesto, y sin prejuzgar la adecuación al ordenamiento jurídico de la decisión adoptada, parece que la mención que se hace de los motivos que dieron lugar a la resolución del archivo del expediente sancionador incoado al Ayuntamiento de Villarín de Campos es extraordinariamente genérica y que carece de la fundamentación deseable. Admitir que una resolución administrativa de declaración de inexistencia

de responsabilidad se puede fundamentar simplemente “*a la vista de las alegaciones presentadas y demás actuaciones derivadas de la instrucción del expediente*”, sería tanto como justificar la arbitrariedad de la Administración para decidir cuando y en qué supuestos ejercerá su potestad sancionadora. Por ello, se estimó que sería necesario que en las resoluciones de archivo de actuaciones y declaraciones de inexistencia de responsabilidad se hiciera, como mínimo, una referencia concisa de los argumentos jurídicos que fundamentaron la decisión adoptada.

Cuarta. Finalmente, se hace mención en el informe remitido al hecho de que “la comunicación al denunciante se efectúa por correo ordinario y no queda justificante de ninguna clase, no así en el caso del denunciado en el que la notificación se realiza con acuse de recibo”. Esta decisión carecía de amparo normativo alguno, pues, como bien es sabido, el art. 59.1 LRJPAC dispone que “las notificaciones se practicarán por cualquier medio que permita tener constancia de la recepción por el interesado o su representante, así como de la fecha, la identidad y el contenido del acto notificado” y que “la acreditación de la notificación efectuada se incorporará al expediente”. Pues bien, este mandato legal podría resultar incumplido cuando la obligación de comunicar una serie de actuaciones del procedimiento sancionador a los denunciantes se lleva a cabo a través de un sistema de correo ordinario que no garantiza que llegue a su conocimiento, lo que podría suponer que en algunos casos se vulnerara lo dispuesto en los arts. 6.4, 7.2 y 13.2 del Decreto 189/1994, de 25 de

agosto. En definitiva, se consideró que las comunicaciones que preceptivamente deban realizarse en cumplimiento de lo dispuesto en el Reglamento del procedimiento sancionador, se remitieran, tanto para los denunciados como para los denunciados, a través del sistema de correo por acuse de recibo, para así garantizar el conocimiento efectivo por sus destinatarios.

Por cuanto antecede, se remitió a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Zamora la siguiente resolución:

“- Que de conformidad con lo establecido en el art. 13.2 del Decreto 189/1994, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento regulador del procedimiento sancionador de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, se comunique a la asociación denunciante el contenido de las resoluciones que pongan fin a los correspondientes expedientes sancionadores.

- Que de acuerdo con el concepto jurisprudencial de motivación y de conformidad con lo establecido en el art. 13.1 del Decreto 189/1994, de 25 de agosto, se dicten las resoluciones haciendo constar los fundamentos jurídicos que sirvieron de base a las mismas, con la finalidad de evitar una posible arbitrariedad en la decisión de archivar los expedientes sancionadores y de declarar la inexistencia de responsabilidad de los demandados.

- Que en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 59.1 LRJPAC, cuantas comunicaciones deban hacerse, tanto a denunciados como

a denunciados, en virtud de una disposición legal o reglamentaria, se realicen por el sistema de correo con acuse de recibo, con el objeto de garantizar la constancia en el expediente y su recepción por el destinatario”.

Esta resolución fue aceptada expresamente por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Zamora.

No obstante, debe subrayarse que hasta la fecha se ha detectado que los órganos sancionadores, fundamentalmente en relación con las denuncias presentadas por asociaciones protectoras de animales, no obran con la diligencia deseable y que, muchas veces, siguen incumpliendo las obligaciones que les impone la normativa reguladora del procedimiento sancionador, y que han sido reflejadas en la resolución expuesta.

2.4.2. Precios públicos de guarderías

Los interesados, en las quejas **Q/1947/01** y **Q/2235/01** referidas a una problemática coincidente, manifestaron su contrariedad con la aplicación del Decreto 218/2001, de 30 de agosto, por el que se establecían las tarifas de precios públicos por la prestación de servicios en las Escuelas de Educación Infantil dependientes de la Consejería de Educación y Cultura. Con la normativa de referencia, publicada el día 31 de agosto en el *BOCYL*, se aprobaban las tarifas de los precios públicos para el curso 2001/2002, que debían ser exigidos por la prestación de servicios en las

Escuelas de Educación Infantil dependientes de la Consejería de Educación y Cultura.

El motivo principal de la queja radicaba en que la base decimocuarta de la Orden de 2 de abril de 2001, de la Consejería de Educación y Cultura, por la que se convocaban plazas en las Escuelas de Educación Infantil (primer ciclo), gestionadas por la Administración de la Comunidad de Castilla y León para el curso 2001-2002, estipulaba que “la asignación de cuotas se realizará de acuerdo con lo establecido en el Decreto 23/1992, de 13 de febrero, por el que se regulan las tarifas para estos centros”. En opinión de los firmantes de la queja, la Consejería de Educación y Cultura había incumplido la precitada Base, pues, una vez publicada la lista definitiva de admitidos, se aprueba un Decreto que supone para el colectivo reclamante una subida superior al 50% de la cuota que se desprendía de la base decimocuarta de la Orden. En efecto, el precio público de 9.600 pesetas que se derivaba de lo establecido en dicha Base se eleva, en virtud del art. 1 del Decreto 218/2001, de 30 de agosto, a la cantidad de 15.000 pesetas.

El examen de la controversia descrita, se realizó desde un doble punto de vista: el de la legalidad y el de la oportunidad.

Desde el primer punto de vista, la viabilidad de revisar los precios públicos estaría justificada en los términos expresados por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 185/1995, de 14 de diciembre. Formalmente, la revisión del precio de las escuelas de Educación Infantil

por una norma de carácter reglamentario respetaría el principio de reserva de Ley. Ha advertido el Alto Tribunal en la precitada sentencia y en otras anteriores (STC 37/1981, STC 6/1983, STC 79/1985, STC 19/1987) que la reserva de ley “se trata de una reserva relativa en la que, aunque los criterios o principios que han de regir la materia deben contenerse en una Ley, resulta admisible la colaboración del Reglamento, siempre que sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia Ley, y siempre que la colaboración se produzca en términos de subordinación, desarrollo y complementariedad”.

Esta consideración implica que en el supuesto de las contraprestaciones fruto de la utilización de un bien de dominio público o de la prestación de un servicio o actividad administrativa (como ocurría en este caso), la colaboración normativa por vía reglamentaria puede ser especialmente intensa en la fijación y modificación de las cuantías y de otros elementos de la prestación dependientes de las específicas circunstancias de los distintos tipos de servicios y actividades.

La normativa legal de referencia en la fecha de entrada en vigor del Decreto 218/2001, de 30 de agosto, por el que se establecen las tarifas de precios públicos en las escuelas de Educación Infantil dependientes de la Consejería de Educación y Cultura, era la extinta Ley 7/1989, de 9 de noviembre, de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad Autónoma de

Castilla y León, la cual en su Título III (arts. 17-20) regulaba los precios públicos.

Quedó probado que la tarifa se adaptaba a las prescripciones del art.19.2 de la Ley, pues la Consejería de Educación y Cultura, en aplicación de lo establecido en el apartado segundo del citado precepto, fijó un precio público inferior al que se derivaría de los costes originados por la prestación de los servicios. En este sentido, informó la Consejería de Educación y Cultura, que *“la Junta de Castilla y León haciendo uso de esa previsión legal (la indicada en el art. 19.2) bonifica las tarifas en un porcentaje que, como mínimo, cubre el 68% del coste”*. Se expresaba también en el informe que *“en aquellos casos en que el nivel de renta sea más alta, la repercusión del coste es superior, sin que en ningún caso, se llegue a cubrir la totalidad del coste del servicio”*.

Por otro lado, la modificación del precio público también responde a lo dispuesto por el art. 18 de la Ley. En efecto, la modificación del precio público de las escuelas de Educación Infantil para el curso 2001-2002 se realizó por Decreto de la Junta de Castilla y León, a propuesta conjunta de las Consejerías de Educación y Cultura y Economía y Hacienda.

En cuanto a la Memoria económico-financiera que justificaba los nuevos importes, la cual tiene que acompañar a toda propuesta de modificación de precios públicos (art.18.2), se significó que no se hacía mención alguna a ella ni en el Decreto objeto de la reclamación ni en los informes remitidos por la Administración. No obstante, y dado que, a pesar

del incremento de los precios, las tarifas siguen siendo inferiores al precio real del servicio, la relevancia de la citada Memoria pasaba a un segundo plano.

Sin embargo, y para las revisiones de precios públicos que no consistan en meras actualizaciones de precios, se echaba de menos en la legislación de tasas algún procedimiento para dar publicidad al contenido de la Memoria económica-financiera, dando la posibilidad a los afectados para que pudieran reclamar de estimarlo conveniente. Estos procedimientos para dar publicidad se podrían concretar, a título de sugerencia, en la incorporación de la Memoria en el Decreto de modificación de los precios públicos como Anexo del mismo para su publicación en el *BOCYL*. De este modo, los administrados tendrían la garantía de conocer los motivos que han llevado a la Administración a modificar el precio, evitando cualquier discrecionalidad o arbitrariedad administrativa.

Otro problema a tratar fue el relativo a la entrada en vigor de las tarifas establecidas en el Decreto 218/2001, de 30 de agosto. El Decreto establece en su art. 1 que las tarifas serán de aplicación para el curso 2001-2002 y que los precios deberán ser exigidos por los servicios educativos prestados por las escuelas de Educación Infantil dependientes de la Consejería de Educación y Cultura. La aplicación inmediata de las nuevas tarifas encuentra su justificación genérica en el art. 57 LRJPAC, que dispone que los actos de las Administraciones públicas sujetos al Derecho

Administrativo se presumirán válidos y producirán efectos desde la fecha en que se dicten, salvo que en ellos se disponga otra cosa.

El devengo o nacimiento de la obligación de pago se produce tras el inicio de la realización de la actividad que da lugar al precio público. El art. 20 de la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad de Castilla y León, establecía a este efecto que “los precios públicos serán exigibles desde el inicio de la realización de la actividad o prestación del servicio, o desde el momento en que se conceda la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público”. Es decir, que el precio que deberán pagar los usuarios de las Escuelas de Educación Infantil dependientes de la Consejería de Educación y Cultura será el que esté vigente en el inicio del curso escolar, que en el caso que nos ocupa es el fijado para los diversos tramos en el Anexo del Decreto 218/2001, de 30 de agosto. Por lo tanto, una vez aprobada y publicada la revisión del precio público de conformidad con la legislación vigente, y entradas en vigor las tarifas correspondientes, la Administración habrá de exigir dicho precio con carácter de generalidad a todos aquellos que resulten obligados.

En conclusión, por lo que se refiere al criterio de la legalidad, esta Institución entendió que la decisión de la Consejería de Educación y Cultura de subir el importe del precio público de las escuelas de Educación Infantil cumple las disposiciones del ordenamiento jurídico, por lo que no existió irregularidad alguna desde este punto de vista.

Si bien esta Procuraduría consideró que la decisión de subir las tarifas de las escuelas de Educación Infantil era correcta desde el punto de vista de la legalidad, no se pudo decir lo mismo desde la perspectiva de la oportunidad.

En este apartado de la resolución se partió de que los padres y madres de alumnos en ningún momento se oponían a la actualización de las cuotas, puesto que estimaban *“que hace tiempo que no se subían y que el servicio prestado es de una alta calidad, pero en lo que no estamos de acuerdo es ni en la cuantía ni en las formas”*. Que el precio de las escuelas de Educación Infantil era inferior al coste real es un hecho demostrado, y como expone la propia Consejería, el importe que deben abonar los usuarios es como máximo el 32% del coste, en tanto que el restante 68% está bonificado por la Junta de Castilla y León.

Así pues, el motivo de la reclamación es que habiéndose fijado un precio en la base decimocuarta de la Orden de 2 de abril de 2001, de la Consejería de Educación y Cultura de 9.600 pesetas mensuales, de conformidad con lo establecido en el Decreto 23/1992, de 13 de febrero, por el que se regulan las tarifas para las escuelas de Educación Infantil, la mayoría de los padres y madres de alumnos se encontraron al principio del curso escolar con una subida de la cuota prevista hasta un 56,25%.

La revisión del precio de las guarderías inmediatamente antes del inicio del curso dio lugar, según exponen los autores de las quejas, a situaciones no deseadas. Así, algunos padres, debido al imprevisto aumento

de las cuotas, se vieron obligados a renunciar a las plazas, y otros padres manifestaron que, de haber sabido el importe que les iban a cobrar, hubieran optado por llevar a sus hijos a otros centros. Esta situación ha supuesto, según los interesados, *“un quebranto económico para las familias que haciendo un esfuerzo económico decidieron matricular a sus hijos y que no pueden soportar las nuevas tasas”*. En resumen, el problema se planteó en el hecho de que la tarifa que ascendía a 9.600 pesetas mensuales al publicarse las listas definitivas de alumnos admitidos, se elevó a 15.000 pesetas en la fecha de inicio del curso.

A la vista de la contradicción existente entre lo que dispone la base decimocuarta de la Orden por la que se convocaban plazas para las escuelas de Educación Infantil y el Decreto 218/2001, de 30 de agosto, se valoró, acto seguido, si este hecho había afectado al principio de seguridad jurídica constitucionalmente reconocido.

Este principio constitucional ha sido valorado en un considerable número de ocasiones por el Tribunal Constitucional. Recientemente, el Alto Tribunal ha vuelto a determinar el alcance, el carácter y la configuración del principio de seguridad jurídica en el Auto 165/2001, de 19 de junio.

Se reitera, desde un plano teórico (STC 27/1981, de 20 de julio, STC 71/1982, de 30 de noviembre, STC 126/1987, de 16 de julio, STC 227/1988, de 29 de noviembre, STC 65/1990, de 5 de abril, STC 150/1990, de 4 de octubre, STC 173/1996, de 31 de octubre, STC 225/1998, de 25 de

noviembre y STC 104/2000, de 13 de abril), que “la seguridad jurídica viene a ser la suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable, interdicción de la arbitrariedad, equilibrada de tal suerte que permita promover, en el orden jurídico, la justicia e igualdad en libertad”.

Esta definición genérica es precisada posteriormente por el Tribunal Constitucional, al decir que la seguridad jurídica ha de entenderse como “la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados” (STC 15/1986, de 31 de enero), como “la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del derecho” (STC 36/1991, de 14 de febrero), y como “la claridad del legislador y no la confusión normativa” (STC 46/1990, de 15 de marzo). En suma, “sólo si en el ordenamiento jurídico en el que se insertan y teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en Derecho, el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeran confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos podría concluirse que la norma infringe el principio de seguridad jurídica” (STC 150/1990, de 4 de octubre, STC 142/1993, de 22 de abril, y STC 212/1996, de 19 de diciembre).

Y es en este aspecto de la previsibilidad donde, a entender de esta Institución, se produjo un atentado contra la seguridad jurídica de los

usuarios de las escuelas de Educación Infantil, pues el importe de las cuotas -cuestión de gran relevancia en la decisión de los padres y de las madres de enviar sus hijos a un Centro dependiente de la Consejería de Educación y Cultura- varió en gran medida, incurriendo en contradicción con la base decimocuarta de la Orden por la que se convocaban plazas para las escuelas de Educación Infantil.

Parece claro a la vista de la Orden de 2 de abril de 2001 que el importe de la cuota para el curso escolar 2001-2002 iba a ser de 9.600 pesetas, ya que el apartado primero de su base decimocuarta, declara explícitamente que “la asignación de las cuotas se realizará de acuerdo con lo establecido en el Decreto 23/1992, de 13 de febrero, por el que se regulan las tarifas para estos centros”. Esta previsión no sólo se deriva de la aludida base de la Orden, sino también de las cantidades abonadas en concepto de fianza por los padres y madres de los niños admitidos, según constaba en la copia de un documento de liquidación de tasas aportado por uno de los autores de las quejas.

Estábamos, en consecuencia, ante un acto normativo (la Orden de convocatoria de las plazas en las Escuelas de Educación Infantil) que prevé unos condicionantes económicos que no se llevan a efecto por el dictado del Decreto 218/2001, de 30 de agosto. El principio de seguridad jurídica que ha sido vulnerado por la Administración en la determinación de las tasas de guardería hubiera quedado salvaguardado si no se hubiera producido una redacción tan concisa de la base decimocuarta de la Orden y

se hubiera previsto explícitamente en esa disposición un posible incremento de las tarifas. Por ello, y con el fin de lograr la seguridad jurídica de los beneficiarios de las escuelas de Educación Infantil, lo más adecuado sería establecer en la Orden el importe de las cuotas que se deben satisfacer por los usuarios, dejando, en su caso, una puerta abierta a una posible modificación de las tarifas vigentes en la fecha de publicación de las listas definitivas de admitidos.

Se subrayó, asimismo, que el examen de esta cuestión se había realizado casuísticamente por los órganos judiciales, valorando si la confianza de los ciudadanos ante cambios normativos que no sean razonablemente previsibles daba lugar a su indefensión. En el caso que nos ocupa, y reiterando que la Junta de Castilla y León había incumplido la previsión de la base decimocuarta de la Orden, se entendió que aunque la revisión del precio público se había producido en una fecha muy inoportuna (inmediatamente antes del inicio del curso escolar), no hubo indefensión de los usuarios. Esta consideración se justificó en cuatro hechos:

1.- Los precios de las guarderías públicas no habían sufrido ningún incremento desde el año 1992.

2.- La mayor subida, en términos brutos, suponía 5.400 pesetas mensuales.

3.- El incremento de las tarifas afectaba en distinta medida dependiendo de la renta *per capita* de los padres de los niños.

4.- La Consejería de Educación y Cultura cubría, como mínimo, el 68% del coste real del servicio.

En conclusión, desde el punto de vista de la oportunidad, esta Procuraduría entendió que la Junta de Castilla y León había atentado contra el principio de seguridad jurídica de los interesados incluidos en la lista definitiva, al publicarse las nuevas tarifas el día inmediatamente anterior al mes de inicio del curso escolar. No obstante, se consideró que no se produjo indefensión a los interesados, al ser razonables las circunstancias que dieron lugar al incremento del precio público.

Atendiendo a los razonamientos citados, se remitió a la Consejería de Educación y Cultura esta Resolución:

“- Que con el fin de evitar la arbitrariedad de la Consejería de Educación y Cultura en las modificaciones de los precios públicos, se articulen instrumentos para dar publicidad a los usuarios de la Memoria económico-financiera a la que alude el art. 17.2 de la Ley 12/2001, de 20 de diciembre, de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad de Castilla y León. A título de sugerencia, se podría incluir dicha Memoria como Anexo al Decreto de modificación de las tarifas de los precios públicos que es objeto de publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León.

- Que en la próxima Orden de convocatoria de plazas para las Escuelas de Educación Infantil se indique en la base relativa a asignación de cuotas, con la mayor precisión posible, el importe de

las cuotas que deben satisfacer los usuarios, exponiendo, en su caso, la posibilidad de que el precio público podrá ser modificado en fecha posterior a la aprobación de la lista definitiva de admitidos”.

La primera propuesta fue rechazada por la Consejería de Educación y Cultura, al entender que la Memoria económica-financiera “*forma parte del proceso de razonamiento para la formación de la voluntad de la Administración que la dicta, sin que sea predicable, ni por tanto exigible la publicidad de los elementos internos en la elaboración de una disposición de carácter general*”. La segunda propuesta fue aceptada.

2.4.3. Órganos de selección de personal laboral

En la queja **Q/269/02** se hacía referencia a la aplicación del art. 42.3 del Decreto 67/1999, de 15 de abril, por el que se aprueba el Reglamento General de 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 a las contrataciones laborales de duración determinada que se realizan por la Administración Autónoma. La aplicación de dicho precepto, según el autor de la queja, es contradictoria con el Acuerdo adoptado por unanimidad en sesión celebrada los días 20 y 30 de junio y 2 de julio de 1997 por la Comisión Paritaria de Aplicación e Interpretación del IV Convenio Colectivo para el Personal Laboral de la Administración General de la Comunidad de Castilla y León sobre el art. 28 del Convenio, regulador de la contratación temporal.

En efecto, el problema surge en la discordancia que se produce entre la regulación del I Convenio Colectivo para el Personal Laboral de la Administración General de la Comunidad de Castilla y León y de la Gerencia de Servicios Sociales -que en lo concerniente a la contratación temporal seguía la misma línea que el IV Convenio anteriormente aludido- y el régimen previsto en el Decreto 67/1999, de 15 de abril, en lo relativo a la cualificación que deben poseer los miembros que componen los órganos de selección para las contrataciones temporales que deban realizarse por la Administración.

Se manifestaba en el escrito de queja que durante los últimos años la selección del personal laboral temporal en la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León se había realizado de conformidad con el aludido Acuerdo de la Comisión Paritaria. En consecuencia, se tenía en consideración el contenido del precitado Acuerdo y se requería la participación de los representantes de los trabajadores, mediante dos de los vocales que deben componer los órganos de selección, sin ninguna otra consideración adicional, es decir, sin exigencia de titulación alguna ni de pertenencia a un Grupo Profesional determinado.

Pues bien, en un proceso concreto (la selección para la contratación temporal de un Licenciado en Derecho en la Delegación Territorial de León), la Delegación Territorial competente resolvió, rompiendo con el sistema anterior establecido por Acuerdo de la Comisión Paritaria de Interpretación y Aplicación del Convenio, la exigencia de que el Comité de

Empresa designe a los miembros, teniendo en cuenta la pertenencia al mismo Grupo o al Grupo Superior al que corresponda la convocatoria. Según afirma el interesado, esta exigencia de pertenencia de Grupo no se realizaba por las delegaciones territoriales de otras provincias.

El art. 42.3 del Decreto 67/1999, de 15 de abril, establece, en aparente contradicción con el art. 28 del I Convenio Colectivo y con el Acuerdo de la Comisión Paritaria de Interpretación y Aplicación del Convenio del año 1997, la exigencia de que los miembros de los órganos de selección del personal laboral pertenezcan a un Grupo con nivel de titulación igual o superior al que se refiera la convocatoria. Esta disposición es la que generó el problema aludido en el escrito de queja y dio lugar a la exclusión de la representación de los trabajadores en un concreto proceso selectivo en la provincia de León, por lo que se vulneró lo preceptuado por el art. 42.2 del Decreto 67/1999, de 15 de abril.

Nos encontramos, por lo tanto, ante una duda en la normativa aplicable a los órganos de selección del personal laboral, pues la exigencia de pertenencia a un Grupo laboral determinado no se deriva de lo establecido en el Convenio, fruto de la negociación colectiva entre la Administración y los representantes de los empleados públicos, sino de una normativa reglamentaria, emanada del Ejecutivo autonómico. En este sentido, se precisó que inicialmente debería de tenerse en cuenta el Acuerdo de la Comisión Paritaria que desarrolla el art. 28 del Convenio, en tanto que, de conformidad con lo establecido en el art. 5 del mismo, “los

acuerdos adoptados en Pleno por la Comisión Paritaria tendrán la misma eficacia que lo pactado en el presente Convenio Colectivo”.

Por consiguiente, el contenido del Acuerdo de la Comisión Paritaria respecto a la cualificación de los miembros de los órganos de selección de personal tendrá el mismo valor que el articulado del Convenio y genera una obligación a las partes firmantes del Convenio. Y si se da el supuesto de que ni el texto del Convenio Colectivo ni los posteriores Acuerdos de la Comisión Paritaria de Interpretación y Aplicación del Convenio exigen la pertenencia de los representantes sindicales a un grupo profesional determinado, se puede concluir que la exigencia realizada por la Delegación Territorial en León no se ajustaba a las obligaciones derivadas del Convenio firmado por la Administración Autonómica y los sindicatos.

En definitiva, de la lectura del art. 28 del Convenio y del Acuerdo de la Comisión Paritaria adoptado en las reuniones de 20 y 30 de junio y 2 de julio de 1997, no se desprende la obligación de que los vocales sindicales de los órganos de selección de personal laboral deban pertenecer a un Grupo de titulación igual o superior al que se refiera la convocatoria.

En torno a esta duplicidad de interpretaciones, la Dirección General de la Función Pública ha mantenido la aplicabilidad del art. 42.3 del Decreto 67/1999, de 15 de abril, y del Acuerdo de la Comisión Paritaria de 31 de julio de 1997, lo que produce una cierta confusión. En el caso concreto del proceso selectivo realizado en la provincia de León, la citada Dirección General *“entiende que la exigencia contenida en la*

comunicación efectuada por la Delegación Territorial de León no conculca el ordenamiento jurídico vigente”.

En el escrito de queja se manifiesta la disconformidad del interesado con esta interpretación, pues no se comparte la apreciación de la Delegación Territorial de León de *“invocar el Reglamento General de Ingreso para la aplicación de un punto de un solo artículo y, para el resto de normas a aplicar, invocar el Acuerdo de la Comisión Paritaria”.*

Se subrayó, en relación con esta apreciación que el Convenio Colectivo ha de aplicarse en el conjunto o totalidad de lo pactado (STS 14 de diciembre de 1998). Esto es, se trata de dar cumplimiento al denominado carácter unitario del Convenio Colectivo, lo que impide interpretaciones aisladas de las normas (STS 15 de julio de 1985) y, por ello, habrá de estarse a lo pactado, y a las decisiones de la Comisión Paritaria de Interpretación y Aplicación del Convenio, las cuales tienen igual valor que lo convenido. Y en el caso concreto que nos ocupa, la disposición que obliga a las dos partes negociadoras (Acuerdo de la Comisión Paritaria que desarrolla el art. 28 del Convenio Colectivo) establece, sin ninguna excepción ni condicionante, que *“para cada proceso de contratación, se constituirá un órgano de selección formado por cinco personas, de las cuales tres serán designadas por la Administración y dos por los comités de empresa correspondientes”*, lo que supone que no se tendrá que exigir ningún requisito a los representantes de los trabajadores que adquieran la condición de miembros de los órganos de selección.

A pesar de que de lo dispuesto en el Convenio y en el Acuerdo de la Comisión Paritaria no se podía concluir la exigencia de que los representantes sindicales tuvieran que pertenecer a un Grupo con nivel de titulación igual o superior al que se refiere la convocatoria, esta Procuraduría consideró que el criterio de la Delegación Territorial de León era razonable, desde el punto de vista de la oportunidad, en tanto que la cualificación de los miembros de los órganos de selección debería ser paralela a la de los puestos de trabajo que se han de cubrir de manera temporal. Lo que no procedía era que una Delegación Territorial, amparándose en una interpretación que no tenía cabida en el marco del Convenio Colectivo, excluyera a los representantes de los trabajadores en un concreto proceso selectivo.

Ante los acuerdos adoptados en el marco de la negociación colectiva, se propuso que se deberían realizar cuantas actuaciones fueran pertinentes con el objeto de evitar la ausencia de los representantes sindicales en los procesos de selección de personal laboral y, así, dar satisfacción al art. 25 del I Convenio Colectivo que impone la participación en los Tribunales de Selección de dos miembros del Comité de Empresa correspondientes y al art. 42.2. del Decreto 67/1999, el cual dispone que “en todo caso se garantizará la presencia de un representante de los trabajadores, designado a propuesta del Comité Intercentros”.

Una vez expuesto el régimen jurídico de aplicación a los tribunales de selección del personal laboral, y habiéndose llegado a la conclusión de

que, en todo caso, se debe garantizar la participación de los representantes de los trabajadores en dichos tribunales, se consideró que la solución adecuada pasaría por alcanzar un acuerdo entre las dos partes negociadoras y asegurar la participación de los representantes sindicales en los procesos selectivos.

En última instancia, se realizó una breve valoración sobre la alegación contenida en el escrito de queja, relativa a una presunta falta de coordinación de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial. En este sentido, se decía en el escrito de queja que la Delegación Territorial de León había exigido al Comité de Empresa que designase a los miembros teniendo en cuenta la pertenencia al mismo Grupo o Superior, al que corresponda la convocatoria, y se matizaba que esta exigencia no se hacía por las delegaciones territoriales de otras provincias.

Por lo que se refiere a esta afirmación, la misma quedó desvirtuada en virtud de lo declarado en el informe remitido por la Dirección General de la Función Pública, en el que se significaba que *“se remitió por la Dirección General de la Función Pública escrito dirigido a las delegaciones territoriales, en el que se manifiesta que, habiendo intentado llegar a un acuerdo con la parte social sin que haya sido posible alcanzarlo, deberá estarse, en cuanto a lo que se refiere a las contrataciones temporales, a lo establecido en la Disposición Transitoria Segunda del I Convenio Colectivo para el personal laboral al servicio de la Administración de la Comunidad de Castilla y León sobre contratación*

temporal, en lo relativo al plazo y designación de miembros por parte de los órganos de representación”.

No obstante, y ante los hechos acaecidos en la Delegación Territorial de León en el proceso selectivo que dio lugar a la queja, se recomendó que sería necesario verificar si se había dado cumplimiento por las nueve delegaciones territoriales al escrito dirigido por aquella Dirección General, con la doble finalidad de armonizar los criterios aplicables en las diversas provincias a los órganos de selección del personal laboral no permanente y de lograr que los representantes de los trabajadores integrantes de los Tribunales de Selección de personal laboral respondieran a los mismos criterios de cualificación en todo el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma.

De conformidad con los razonamientos expuestos, se adoptó la siguiente Resolución:

1.- Que en atención a lo dispuesto en el art. 25 del I Convenio Colectivo para el Personal Laboral al servicio de la Administración General de la Comunidad de Castilla y León y de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León, en el Acuerdo de la Comisión Paritaria de Aplicación e Interpretación del IV Convenio Colectivo para el Personal Laboral de la Administración General de la Comunidad de Castilla y León, sobre el art. 28 del Convenio, relativo a contratación temporal, aprobado en sesión celebrada los días 20 y 30 de junio y 2 de julio de 1997, y en el art.

42.2 del Decreto 67/1999, de 15 de abril, por el que se aprueba el Reglamento General de 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, se adopten cuantas medidas sean pertinentes con el objeto de garantizar, en todo caso, la presencia de los legítimos representantes de los empleados públicos en los órganos de selección de personal laboral no permanente que intervengan en los procesos selectivos convocados por la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

2.- Que, entendiendo razonable, en una interpretación sistemática del Capítulo IV del Título I del Decreto 67/1999, de 15 de abril, la aplicación de lo dispuesto en el art. 42.3 del citado Decreto a la composición de los órganos de selección de personal laboral, se verifique si las instrucciones dirigidas por escrito a las delegaciones territoriales han sido llevadas a la práctica. En caso contrario, y en aras el principio de coordinación administrativa, explicitado en el art. 31 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, se requiere que se acometan las actuaciones que fueren necesarias con el fin de lograr la necesaria uniformidad de criterios que debe regir la actuación administrativa en materia de selección de personal».

Esta resolución fue aceptada expresamente por la Dirección General de la Función Pública.

2.4.4. Servicio farmacéutico de guardia

En la queja **Q/360/02** se estudió la atención farmacéutica de guardia en la localidad soriana de Covaleda. Según afirma el autor de la queja, “me encontraba en el municipio de Covaleda, con mi hija de tres años, y durante la noche, comenzó a tener un fuerte dolor de oídos, lo que originó que me dirigiera a las 5.30 de la madrugada a la farmacia de la localidad para consultar cuál era el servicio de guardia de la zona que habitualmente solía rotar entre las situadas en las localidades de Duruelo de la Sierra, Covaleda y Abejar, y comprar algún calmante que pudiera aliviar el dolor que mi hija padecía. Una vez allí, descubrí que el servicio que existía de 24 horas había sido suspendido, permaneciendo sólo hasta las 22 horas, hora a partir de la cual, ante una necesidad, hay que dirigirse a Soria capital, donde se encuentra la más cercana”.

La solicitud que se hacía constar en el escrito de queja se concretaba en la ubicación de un servicio farmacéutico de guardia más cercano a la localidad de Covaleda que la capital de la provincia, al entender que la eliminación del servicio de guardia durante las 24 horas en las farmacias de la zona suponía un grave perjuicio para los municipios incluidos en la Zona Farmacéutica Rural “Pinares-Covaleda”, *“poniéndose en grave riesgo la salud de sus habitantes, no sólo de los que precisen medicación, sino también de aquéllos que por la noche y con serios*

problemas de comunicación por carretera, fundamentalmente en invierno, tienen que recorrer más de 50 kilómetros de ida y otros tantos de vuelta para poder adquirirla”.

Se indicó como nota inicial que la Comunidad Autónoma de Castilla y León, de conformidad con lo establecido en el art. 34.1.8ª EACL, asume la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación del Estado en materia de ordenación farmacéutica.

Por otro lado, el art. 6.1 de la Ley 16/1997, de 25 de abril, de regulación de Servicios de las Oficinas de Farmacia -precepto que constituye legislación básica del Estado sobre sanidad, a tenor de lo dispuesto en la Disposición Final Primera del citado cuerpo legal- establece que “las oficinas de farmacia prestarán sus servicios en régimen de libertad y flexibilidad, sin perjuicio del cumplimiento de los horarios oficiales y normas sobre guardias, vacaciones, urgencias y demás circunstancias derivadas de la naturaleza de su servicio, fijadas por las comunidades autónomas, al objeto de garantizar la continuidad de la asistencia”. En el apartado segundo de dicho art. 6 se señala que “las disposiciones que adopten las comunidades autónomas en esta materia tendrán el carácter de mínimos, permitiéndose, en consecuencia, el funcionamiento de estos establecimientos en horarios por encima de los mínimos oficiales”.

Nuestra Comunidad Autónoma, en los términos indicados en la Exposición de Motivos de la Ley 13/2001, de 20 de diciembre, de Ordenación Farmacéutica de la Comunidad de Castilla y León, estima que

tal ordenación farmacéutica “no debe constituir una regulación separada, sino que ha de integrarse en un concepto sanitario más amplio orientado a la consecución de los objetivos relacionados con la protección de la salud”. Se destacó que en la precitada Exposición de Motivos se declaraba que “los poderes públicos deberán garantizar a la población el acceso eficaz y racional a los medicamentos y productos sanitarios, pudiendo, en tal sentido, conceptuarse la atención farmacéutica como un servicio de interés público comprensivo del conjunto de actuaciones que deben prestarse en todos los niveles del sistema sanitario /.../ de modo que se garantice, en todo momento, una adecuada asistencia farmacéutica a la población, a la vez que se fomente un uso racional del medicamento”.

La Ley Autonómica de Ordenación Farmacéutica regula en su art. 15 lo relativo a la jornada y los horarios de servicio. Según matiza el apartado primero de este precepto, quedará garantizada la atención farmacéutica permanente y “a tal efecto, la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, oídos los Colegios Oficiales de Farmacéuticos, establecerá las normas mínimas sobre horarios oficiales, guardias, urgencias y vacaciones de las oficinas de farmacia, teniendo en consideración las necesidades sanitarias que resulten de las diferentes características poblacionales y geográficas de los municipios o zonas farmacéuticas de la Comunidad de Castilla y León”.

La determinación de los horarios mínimos oficiales de apertura, así como los criterios que deben regir para el establecimiento de guardias,

urgencias y vacaciones de las oficinas de farmacia viene establecida por Orden de 2 de marzo de 1998, de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social. En el art. 5 de esta Orden, al regularse la organización de los turnos de guardia, se explicita que “por su carácter de interés público, todas las oficinas de farmacia abiertas al público en la Comunidad de Castilla y León estarán obligadas a participar en el turno de guardia”, atribuyéndose la autorización de los turnos de guardia a la Dirección General de Salud Pública, previa propuesta de los Colegios Oficiales de Farmacéuticos dentro de sus respectivos ámbitos de actuación.

La organización de los turnos de guardia en las zonas básicas de salud que no tienen la consideración de urbanas (entre las que está la Zona Rural de “Pinares-Covaleda”) viene detallada en el apartado c) del art. 5.2 de la citada Orden. La demarcación geográfica vendrá constituida por las propias zonas básicas de salud, las cuales, de conformidad con lo dispuesto en el art. 2 del Decreto 199/1997, de 9 de octubre, por el que se establece la Planificación Farmacéutica, el Régimen Jurídico y el Procedimiento para la autorización de apertura de oficinas de farmacia en la Comunidad de Castilla y León, se configuran como base para ordenar la planificación farmacéutica.

En efecto, la Orden de 24 de noviembre de 1997, de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, por la que se publica la relación de zonas farmacéuticas de la Comunidad de Castilla y León -en los mismos términos que el Decreto 32/1988, de 18 de febrero, por el que se establece la

delimitación territorial de las zonas básicas de salud en el territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León-, configura como Zona Farmacéutica Rural a la zona de “Pinares-Covaleda”, integrada por los municipios de Covaleda, Duruelo de la Sierra, Molinos de Duero, Salduero y Vinuesa.

La organización de los turnos de guardia, en el caso que nos ocupa, está regulada en el art. 5.2.c) de la Orden de 2 de marzo de 1998 anteriormente aludida. Dicha organización deberá ajustarse a las siguientes reglas fundamentales:

1.- Tanto para el turno de guardia diurna como nocturna habrá, al menos, una oficina de farmacia en servicio de guardia en cada zona básica de salud, salvo que dicha zona cuente con una sola oficina de farmacia, en cuyo caso se permitirá una organización con las zonas básicas limítrofes de forma que resulte garantizada la cobertura de las necesidades farmacéuticas de la población.

2.- Dentro de dichas zonas básicas los turnos de guardia se organizarán entre las oficinas de farmacia existentes en el municipio donde esté ubicado el Centro de Salud o el Centro de Guardia o de Atención Continuada de la Zona, siempre que en dicho municipio haya al menos dos oficinas de farmacia. En caso contrario, se organizarán los turnos de guardia entre las oficinas de farmacia del municipio donde esté ubicado el Centro de Salud, de Guardia o de Atención Continuada de la Zona y los

municipios colindantes, que preferentemente deberán distar menos de quince kilómetros de los indicados centros asistenciales.

Teniendo en cuenta que el art. 5.2.c) de la Orden es aplicable a la Zona Farmacéutica Rural de “Pinares-Covaleda”, al no tener ésta la calificación de Zona Básica de Salud Urbana, se interpretó que sería de aplicación lo dispuesto en la primera regla fundamental indicada, pues como informa la propia Dirección General de Salud Pública, dentro de la Zona Farmacéutica de “Pinares-Covaleda” *“existe oficina de farmacia abierta en los municipios de Covaleda, Duruelo de la Sierra y Vinuesa”*. Y al existir tres oficinas en dicha Zona Básica de Salud, esta Procuraduría consideró que de acuerdo con lo dispuesto por el primer inciso del art. 5.2.c) de la Orden, el turno de guardia, tanto nocturna como diurna, debería ser atendido por una de las tres oficinas existentes en tal Zona Básica de Salud.

Por lo tanto, la Resolución de la Dirección General de Salud Pública de 26 de noviembre de 2001, por la que se autorizan los turnos de guardia que han de regir en la provincia de Soria para el año 2002, y que se corresponde con la propuesta realizada por el Colegio Oficial de Farmacéuticos de Soria, era contraria a lo dispuesto en la Orden, en tanto que existiendo tres oficinas de farmacia en la Zona Básica de Salud “Pinares-Covaleda”, no se garantizaba el servicio farmacéutico de guardia por una de las oficinas de la zona, sino que en determinadas fechas y

concretamente en los turnos de guardia nocturna, se debería acudir a una oficina de la capital de la provincia.

Desde un punto de vista teórico, el art. 1.2 de la Ley de Ordenación Farmacéutica expone que “corresponde a la Administración de la Comunidad de Castilla y León, dentro de su ámbito territorial y con la colaboración de otras administraciones y entidades públicas y privadas, garantizar, mediante las acciones y mecanismos necesarios, una atención continua, integral y de calidad a la población”. Por otra parte, el art. 2.1 de la misma norma legal define la atención farmacéutica como “un servicio de interés público comprensivo del conjunto de actuaciones que deben prestarse en todos los niveles del sistema sanitario, tanto en el ámbito asistencial como de la salud pública /.../ de modo que garanticen, en todo momento, una adecuada asistencia farmacéutica a la población y que fomenten, a su vez, un uso racional del medicamento”.

También desde una perspectiva teórica se valoraron los principios y actuaciones sanitarias previstas en la Ley 1/1993, de 6 de abril, de Ordenación del Sistema Sanitario, en virtud de la remisión operada por el art. 8 de la Ley de Ordenación Farmacéutica. Bajo este prisma, habrán de tenerse en consideración, entre otros, los siguientes principios contenidos en el art. 2 de la Ley:

a) Universalización de la atención sanitaria para toda la población de la Comunidad, garantizando la igualdad efectiva de acceso a los servicios y actuaciones sanitarias (letra a).

b) Mejora continua en la calidad de los servicios, con un enfoque especial a la atención personal, la comodidad y el trato humano del paciente y sus familiares (letra f).

c) Superación de las desigualdades socioeconómicas y eliminación de los desequilibrios territoriales en la prestación de los servicios sanitarios y sociosanitarios (letra j).

Si bien es cierto que conceptos como “calidad”, “adecuada asistencia farmacéutica” o “mejora continua de la calidad de los servicios” son términos de difícil interpretación por su amplitud y carácter genérico, parecía claro que la situación puesta en conocimiento de esta Procuraduría (inexistencia puntual de servicio de guardia farmacéutica nocturna en la Zona Básica de Salud “Pinares-Covaleda”) atentaba contra dichos principios, por lo que suponía de falta de calidad del servicio o de inadecuada asistencia farmacéutica.

Quizás es más clara la comparación con el último principio aludido, es decir, la superación de los desequilibrios territoriales. En este sentido, se concluyó que el hecho de que el servicio farmacéutico de guardia nocturna no sea prestado en las localidades de una determinada zona básica de salud supone, sin duda, un aparente desequilibrio territorial en la prestación del servicio farmacéutico, si se pone en relación con el servicio que se presta en otras zonas básicas urbanas de salud del territorio autonómico.

Finalmente, hay que tener en cuenta que la conveniencia de establecer un servicio farmacéutico de guardia nocturna en la Zona

Farmacéutica Rural de “Pinares-Covaleda” vendría justificada no solamente por la distancia kilométrica existente entre los núcleos de población que componen dicha zona respecto de la capital soriana y la dificultad objetiva que entraña -sobre todo en la estación invernal- la carretera que les une, sino también por el hecho de que los municipios de la zona experimentan un considerable aumento de población en los fines de semana y en la temporada de verano, dado su gran valor paisajístico y natural.

La resolución remitida a la Dirección General de Salud Pública se concretó en la siguiente propuesta:

«Que en atención a los principios de ordenación de los sistemas farmacéutico y sanitario explicitados en los arts. 1 y 2 de la Ley 13/2001, de 20 de diciembre, de Ordenación Farmacéutica de la Comunidad de Castilla y León, y en el art. 2 de la Ley 1/1993, de 6 de abril, de Ordenación del Sistema Sanitario de Castilla y León, y de conformidad con lo establecido en el art. 5.2.c) de la Orden de 2 de marzo de 1998, de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, por la que se determinan los horarios mínimos oficiales de apertura, así como los criterios que deben regir para el establecimiento de guardias, urgencias y vacaciones de las oficinas de farmacia, se adopten por esa Dirección General de Salud Pública cuantas actuaciones sean necesarias, con el objeto de garantizar el turno de guardia diurna y nocturna en un municipio

dotado de oficina de farmacia radicado en la Zona Básica de Salud de “Pinares-Covaleda” (Covaleda, Duruelo de la Sierra, Vinuesa), siempre que dicha zona cuente con más una oficina de farmacia».

Esta resolución fue aceptada expresamente por la Dirección General de Salud Pública.

2.4.5. Escuela Oficial de Idiomas de León

El expediente de oficio **OF/120/01** se inició por esta Procuraduría, al tener conocimiento de que existían importantes carencias y deficiencias en la actual sede de la Escuela Oficial de Idiomas de León, fundamentalmente en lo que afectaba a las medidas de seguridad del Centro. Además, se tuvo en cuenta que la limitación del espacio de dicha sede -circunstancia unida a un presunto incumplimiento de la normativa en materia de evacuación de edificios- producía como consecuencia que, al menos, mil personas no pudieran matricularse en la enseñanza de la lengua inglesa, al carecer el edificio de espacio para acoger a todas aquellas personas que desearan matricularse. Ha de destacarse que el curso académico 2001-2002, con el objeto de paliar la aludida falta de espacio, se utilizaron diez aulas cedidas por el Instituto “Legio VII” para poder impartir la enseñanza de idiomas a un número de alumnos superior a 800.

A la vista de los antecedentes citados y partiendo del mal estado del edificio, el cual no cumplía los requisitos establecidos en materia de evacuación de edificios y protección de incendios, esta Institución se

dirigió a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León, a fin de que se remitiera información sobre las condiciones del inmueble para enfrentarse a situaciones como un incendio o cualquier otra contingencia que requiriese una evacuación rápida. Posteriormente, y a fin de ampliar algunos aspectos de la información remitida, se solicitó nueva información a la citada Delegación Territorial, principalmente, en lo relativo a las fechas de inicio y finalización de las obras dirigidas a la construcción de la nueva Escuela.

En la primera comunicación se adjuntó un informe de la Unidad de Salud y Seguridad Laboral de la Oficina Territorial de Trabajo de León, sobre condiciones decisorias de evacuación del edificio que ocupa la Escuela Oficial de Idiomas. Además, se matizaba lo siguiente: *“Asimismo, respecto a las medidas que se pueden adoptar desde esta Dirección Provincial de Educación con el objeto de que se cumplan en la actual sede de la Escuela Oficial de Idiomas los requisitos establecidos en materia de prevención de riesgos laborales, informo que, estando prevista la construcción de un nuevo edificio (cuya entrada en funcionamiento se producirá en el año 2003), lo más recomendable es la apertura de las puertas de acceso al patio interior desde la Escuela de Arte y desde la Escuela Oficial de Idiomas, respectivamente. De este modo se facilita la evacuación en caso de emergencia. Esta medida es conocida por parte de los equipos directivos de los dos centros”*.

Respecto a esta información se realizaron dos reproches: el primero, relativo a la entrada en funcionamiento de la nueva Escuela, la cual, a la vista del procedimiento de contratación que se estaba llevando a efecto, difícilmente podría estar disponible, como mínimo, hasta el año 2004, es decir, un año después de lo informado; el segundo reproche se refería a la evacuación de los alumnos al patio interior en caso de emergencia, lo que parecía mucho menos recomendable que la adopción de algún tipo de medida tendente a garantizar una salida exterior a la vía pública.

En la segunda comunicación se pudo confirmar por esta Institución que la declaración de la Dirección Provincial de Educación referente a que la entrada en funcionamiento de la nueva Escuela se iba a producir el año 2003 no podía verse corroborada en la realidad, pues, como se indicaba desde la Dirección General de Infraestructuras y Equipamiento el día 20 de junio de 2002, se acababa de iniciar la tramitación del expediente de contratación de la redacción del proyecto de ejecución de la nueva Escuela Oficial de Idiomas de León con un plazo de ejecución de tres meses. Si a ello unimos que el proyecto de ejecución deberá ser supervisado por la Unidad Técnica de la citada Dirección General, como paso preceptivo previo a la iniciación del expediente de contratación para la ejecución de las obras de construcción del edificio destinado a la nueva Escuela, y que el plazo de ejecución estimado de este contrato oscila de doce a quince meses, es evidente que la nueva Escuela de Idiomas no podrá estar disponible en ningún caso antes del año 2004.

Resultaba sumamente significativo el informe realizado por la Unidad de Seguridad y Salud Laboral, en el que se describían las deficientes condiciones del edificio de la Escuela Oficial de Idiomas de León en materia de evacuación y los incumplimientos que se producen de la normativa de prevención de riesgos laborales.

Destacaba en el citado informe la primera consideración realizada en su apartado quinto, referido a la problemática detectada. Esta consideración partía de una irregularidad en la actuación de la propia Administración educativa, al exponer que *“el edificio sufrió una reforma de cierta importancia en su distribución interior en el año 1992, pero que afectó a su nivel de ocupación por lo que tendría que atender a las demandas -cosa que no hace al completo- de la Norma Básica de Edificación Condiciones de Protección contra Incendios de los Edificios de 1991 (NBE-CPI-91) y cualquier reforma futura debería realizarse atendiendo a la norma actualmente vigente NBE-CPI-96 de similares exigencias que la anterior”*.

El gran problema de seguridad se planteaba en la imposibilidad de acceso a un punto exterior seguro desde el patio del edificio de la Escuela de Idiomas, en tanto que la salida debe hacerse, como se señala en el informe de la Unidad de Seguridad y Salud Laboral, a través de un edificio dedicado a Escuela de Artes y Oficios que por la tarde tiene cerrada con llave su puerta principal.

Nos encontrábamos, en definitiva, ante la necesidad de buscar una salida exterior para garantizar la seguridad de los alumnos, y, por ello, no se podía compartir la apreciación de la Dirección Provincial de Educación de León de que bastaría con la apertura de las puertas de acceso al patio interior. Esta opción de la Dirección Provincial venía desaconsejada por la propia Unidad de Seguridad y Salud Laboral, la cual realizaba la siguiente apreciación: *“Por otro lado, el propio patio, según el segundo párrafo del punto c) del art. 7.1.6 -salidas- de la NBE-CPI 96 al no poder considerarse comunicado con la red viaria debe disponer de espacio de 0,5 metros cuadrados por persona a evacuar en zonas que estén a más de 15 metros del edificio, lo que es imposible ya que es ésta aproximadamente su anchura; es decir, no dispone prácticamente de ningún espacio con esta característica cuando debería haber unos 500 metros cuadrados (1.000 personas x 0,5 metros cuadrados por persona)*. Esta limitación del patio invalidaría, según el informe, la escalera de incendios como salida alternativa para las plantas baja, primera y segunda.

En consecuencia, existe un incumplimiento por parte de la Administración de las condiciones de evacuación en el edificio que alberga actualmente la Escuela Oficial de Idiomas de León. No obstante, como expone el informe anteriormente reseñado, *“el intento de cumplimiento de la NBE-CPI 91 o NBE-CPI 96 en el caso de las reformas necesarias, llevaría a una reducción importante de la capacidad del centro, ya que se perderían /.../ al menos 4 aulas”*. En conclusión, la adaptación del centro

llevaría a reducciones importantes de su capacidad docente, lo que se enfrenta con las urgentes necesidades de expansión de esta capacidad.

La solución real, en opinión de la Unidad de Seguridad y Salud Laboral de la Oficina Territorial de Trabajo de León, pasaría *“por un control garantizado de la accesibilidad de ambos edificios -Escuela Oficial de Idiomas y Escuela de Artes y Oficios- lo que, desde un punto de vista de estricta seguridad, solo será factible con un uso y dirección únicos; es decir, con ambos edificios ocupados por uno de los dos centros . Esta solución permitiría además adecuar el resto de los problemas sin que importara en exceso la pérdida funcional de espacio implícita en la propia adecuación”*. No obstante, esta propuesta no ha tenido acogida por la Administración educativa, pues en la actualidad, dichos edificios siguen ocupados por la Escuela Oficial de Idiomas y por la Escuela de Artes y Oficios respectivamente.

Una primera opción para solucionar los problemas de evacuación del edificio de la Escuela de Idiomas podría ser la realización de obras tendentes a garantizar el cumplimiento de la normativa en materia de evacuación y condiciones de protección de incendios de los edificios. Sin embargo, esta posibilidad parecía, en principio, poco recomendable por dos motivos: uno, el ya aludido en el informe de la Unidad de Seguridad y Salud Laboral, de la importante reducción de la capacidad docente; el segundo, la presumible entrada en funcionamiento en el año 2004 (que no en el año 2003, como informó la Dirección Provincial de Educación de

León) de la nueva Escuela, la cual, es de suponer, dará cumplimiento a la normativa de accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas y de evacuación de edificios.

Se indicó, asimismo, que el precitado informe había subrayado que la redistribución de espacios de la actual Escuela para atender a lo dispuesto en la Ley 3/1998, de 24 de junio, de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León, *“muy probablemente redundaría en otra reducción del espacio útil lectivo del centro”*. En este sentido, y teniendo en cuenta que la sede actual de la Escuela de Idiomas impide en su entrada el acceso de discapacitados, y que dicha situación se va a prolongar, como mínimo, hasta el año 2004, esta Procuraduría recibió un informe de la Dirección General de Infraestructuras y Equipamiento, en el que se valoraba que *“las medidas que, en su caso, se adopten pasan por utilizar medios móviles existentes en el mercado a tal efecto o bien, si ello fuera posible, plataformas elevadoras abatibles”*. Esta propuesta, a la vista del informe de la Unidad de Seguridad y Salud Laboral que sirvió de base a esta Resolución, no puede ser llevada a efecto por la limitación de espacios de la actual Escuela, lo que nos llevó a la conclusión de que la supresión de barreras para minusválidos probablemente no podría conseguirse hasta la entrada en funcionamiento de la nueva Escuela.

El mayor problema en relación con la evacuación del edificio se produce, sin duda, en las bandas horarias de la tarde que van desde las 16.30 hasta las 20.30 horas, que son las de mayor demanda de los alumnos.

Como se expone en el informe, *“en los cambios de clase horarios debe considerarse la duplicación efectiva de la ocupación del centro, ya que unos entran y otros salen en un entorno temporal muy justo; es decir, varias veces al día, el edificio cuenta con un nivel real de ocupación superior a 1.000 personas por esta razón y a las que pueden sumarse durante las tardes -una tarde al menos- otras 350 que pasan por él, desde o hacia las cinco aulas ocupadas en el edificio de la Escuela de Artes y Oficios con el que se comunica a través del patio”*.

Así pues, teniendo en cuenta que la salida al patio no puede considerarse como un método adecuado de evacuación por su limitación de espacio en relación con el número de alumnos del centro, y que no se ha asumido la propuesta de la Unidad de Seguridad y Salud Laboral de dar un uso y dirección únicos a los edificios de la Escuela de Idiomas y de la Escuela de Artes y Oficios, esta Institución consideró que la solución provisional adoptada el curso 2001-2002 de utilizar para determinados grupos las aulas del Instituto de Educación Secundaria “Legio VII” era una medida adecuada por lo que suponía de reducción del número de alumnos que reciben su docencia en un edificio, el cual adolece de graves problemas de evacuación. Es decir, cuantos menos alumnos estén en el centro, menos problemas de evacuación en caso de emergencia existirán.

Por otra parte, no se olvidó que la ocupación del centro es muy variable, dependiendo de la franja horaria. Así, la ocupación será mucho más alta en la jornada de tarde que en la matinal, dadas las características

personales y laborales de los alumnos de la Escuela. Por ello, se consideró adecuada la utilización de otros centros docentes en la jornada de tarde como centros en los que se podrían impartir las enseñanzas de idiomas. Así, se logra una descongestión del volumen de alumnos de la Escuela y también se facilita la evacuación del centro en caso de emergencia. En definitiva, se valoró que sería recomendable para el curso académico 2002-2003 el mantenimiento, al menos en las cifras del curso 2001-2002, del número de grupos y alumnos de la Escuela Oficial de Idiomas que recibirán la enseñanza en la jornada de tarde en el precitado Instituto.

Finalmente, e insistiendo en la idea de las deficientes condiciones de evacuación del edificio que alberga la Escuela Oficial de Idiomas de León, como mínimo, hasta el inicio del año 2004, esta Procuraduría recomendó que se debería arbitrar algún tipo de medida tendente a garantizar la salida al exterior de los alumnos de la Escuela en caso de emergencia. Se reiteró, en este sentido, que la postura de la Dirección Provincial de Educación de considerar como lo más recomendable la apertura de las puertas de acceso de la Escuela al patio interior no solamente no garantizaba la integridad de los alumnos al no poder salir éstos a la vía pública, sino que se trataba de una solución inviable, según se indica en el informe de la Unidad de Seguridad y Salud Laboral, si se pone en relación la superficie del citado patio y el número de personas a evacuar.

Por consiguiente, y con la premisa que se acaba de señalar, la medida más aconsejable sería facilitar al personal de la Escuela Oficial de

Idiomas de León un juego de llaves de las puertas de la Escuela de Arte y Oficios para que, caso de emergencia, se pudieran utilizar dos salidas al exterior: la de la propia Escuela de Idiomas y la de la Escuela de Arte y Oficios, una vez cruzado el patio. Así, se evitaría la concentración de alumnos en el citado patio, situación ésta que supone un elevado grado de peligrosidad para la integridad física de las personas y que, en absoluto, garantiza la seguridad de los usuarios.

En fin, nos encontramos con la existencia de un edificio no accesible para los minusválidos y carente de los condicionantes establecidos para la evacuación de edificios en caso de emergencia - fundamentalmente de incendio-, el cual va a estar en funcionamiento, como mínimo, hasta el año 2004.

Por cuanto antecede, se remitió a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León la siguiente resolución:

«1.- Que se proceda por esa Delegación Territorial a adoptar las medidas que se estimen pertinentes para garantizar la evacuación del edificio que alberga la Escuela Oficial de Idiomas de León, procurando la salida al exterior de los alumnos, máxime teniendo en cuenta el elevadísimo número de personas que frecuentan el citado centro docente, fundamentalmente en la jornada de tarde.

2.- Que con el fin de lograr la descongestión del edificio que alberga la Escuela Oficial de Idiomas en la jornada de tarde, y así, lograr una mejor evacuación del edificio en caso de emergencia, se

realicen por esa Delegación Territorial cuantas actuaciones sean necesarias para incrementar o, al menos, mantener en el curso académico 2002-2003 el número de grupos y alumnos que en el pasado curso académico recibieron sus enseñanzas de idiomas en el Instituto de Educación Secundaria “Legio VII” de León».

Esta resolución fue aceptada por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León.

2.4.6. Declaración de espectáculo taurino tradicional

El expediente de queja **Q/918/02** se refería a la Orden de 13 de marzo de 2002, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, por la que se declara Espectáculo Taurino Tradicional a los festejos denominados “Toritos del Alba”, dentro del ciclo de festejos del “Toro Enmaromado” que se celebran en la localidad de Benavente (Zamora). Contra dicha Orden se interpuso recurso de reposición por el autor de la queja. Transcurrido el plazo máximo de un mes establecido en el art. 117.2 LRJPAC para dictar y notificar la resolución del recurso, el interesado se dirigió a esta Procuraduría, con el fin de obtener una resolución expresa del recurso interpuesto.

Admitida la queja a trámite, la Consejería de Presidencia y Administración Territorial remitió a esta Institución copia de la Orden de 26 de junio de 2002, por la que se desestimaba el precitado recurso.

En primer lugar, se subrayó que el art. 113.3 LRJPAC dispone que “el órgano que resuelva el recurso decidirá cuantas cuestiones, tanto de forma como de fondo, plantee el procedimiento, hayan sido o no alegadas por los interesados”. Pues bien, en esta Resolución se estudió si la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, al resolver el recurso de reposición, había dado satisfacción al mandato del citado precepto

La normativa reguladora de los espectáculos taurinos tradicionales se encuentra en el Capítulo II del Decreto 14/1999, de 8 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Espectáculos Taurinos Populares de la Comunidad de Castilla y León (arts. 28-31). De conformidad con lo establecido en el art. 28 del Decreto, los espectáculos taurinos tradicionales son aquellos festejos populares con reses de lidia, cuya celebración arraigada socialmente se venga realizando en la localidad de forma continuada desde tiempos inmemoriales, desarrollándose de acuerdo con la costumbre del lugar. A estos efectos, se entiende por celebración desde tiempo inmemorial, “aquellos espectáculos en los que se acredite que tienen una antigüedad de al menos doscientos años”. De la redacción del citado precepto se extraen dos requisitos de obligado cumplimiento para que se pueda declarar un espectáculo taurino como tradicional:

- a) Que el festejo popular se realice de forma continuada.
- b) Que la celebración continuada se venga realizando desde tiempos inmemoriales, con una antigüedad mínima de doscientos años.

En el recurso presentado contra la Orden de 13 de marzo de 2002 se hacen constar hasta seis apartados o argumentos de índole histórico y legal, que rebaten la declaración como espectáculo taurino tradicional de los “Toritos del Alba”. En el recurso no se hizo mención alguna al procedimiento de declaración del espectáculo taurino tradicional, por lo que se presumió que tal proceso se había realizado de plena conformidad a lo establecido en el art. 29 del Decreto.

Por otro lado, también parecía debidamente motivada la cuestión expuesta por la entidad reclamante en el argumento sexto del recurso, relativa a la participación activa de menores en espectáculos taurinos populares.

En definitiva, el estudio de la Orden por la que se resuelve el recurso de reposición se detuvo en los restantes aspectos de fondo. Esto es, se examinó si la Consejería de Presidencia y Administración Territorial había contestado en el recurso a las alegaciones presentadas por el recurrente en lo relativo al tratamiento unitario o global de los festejos taurinos celebrados en la localidad de Benavente y, sobre todo, en lo concerniente a la antigüedad de 200 años exigida por el art. 28.2 del Decreto 14/1999 para reconocer al espectáculo taurino de los “Toritos del Alba” la categoría de tradicional.

Desde el primer punto de vista, parece razonable, como expone el recurrente en el primer argumento de su recurso, que *“no todo lo que se celebre en torno al espectáculo único y singular del Toro Enmaromado*

puede ser considerado como tradicional simplemente porque forme parte del mismo ciclo de festejos". En efecto, la solicitud de declaración de espectáculo taurino tradicional se refería específicamente al "Toro Enmaromado", no incluyendo otro tipo de espectáculos. Asimismo, de la lectura del art. 28 del Decreto se deduce que la declaración de un espectáculo taurino tradicional se refiere a festejos populares de carácter singular, sin que esté abierta la posibilidad de declarar como espectáculos taurinos tradicionales a un conjunto o ciclo de festejos.

A continuación, se estudió si se había motivado adecuadamente en la resolución del recurso de reposición la valoración de las alegaciones vertidas en los argumentos cuarto y quinto del recurso, en los cuales se ponía en tela de juicio la antigüedad del festejo denominado "Toritos del Alba". En dichos argumentos se expresaba, fundamentalmente, que el único antecedente histórico de los "Toritos del Alba" es el espectáculo taurino conocido como "Carnero Enmaromado", que fue corrido por vez primera en Benavente en 1958 y que, tal alegación es corroborada por un informe, en el cual se dice textualmente que *"se ha venido realizando durante décadas y de forma continuada el festejo denominado "Torito del Alba"*.

Debe recordarse que el mandato del art. 113.3 LRJPAC, relativo a que las resoluciones de los recursos administrativos deben decidir cuantas cuestiones, tanto de forma como de fondo, se planteen en los mismos, solamente se verá satisfecho si la Administración responde motivadamente

a todas las cuestiones que se planteen por el recurrente. En este sentido, el Tribunal Supremo, en sentencia de 27 de diciembre de 1999, ha significado, en torno al concepto de motivación, que “es necesario interpretarlo en el amplio sentido de limitar en lo posible la perplejidad de aquellos (los interesados) ante decisiones administrativas cuyos fundamentos les resulten incomprensibles, por no hacerse explícitos y que por eso se vean obligados a acudir a ciegas a su impugnación”. También en relación con el principio de motivación, se ha subrayado en sentencia del Tribunal Supremo de 15 de diciembre de 1999, que “se debe posibilitar que los órganos jurisdiccionales conozcan los datos fácticos y normativos que les permitan resolver la impugnación judicial del acto, en el juicio de su facultad de revisión y control de la actividad administrativa, sancionada en el art. 106 CE”.

A la vista de la Jurisprudencia que se acaba de citar, no parecía adecuada la mención hecha al inicio del fundamento jurídico segundo de la Orden por la que se resuelve el recurso en el que se expone que “las alegaciones vertidas por el recurrente en su escrito de recurso no ofrecen mérito suficiente para desvirtuar la Orden recurrida”. Esta mención genérica podría ser salvada en lo concerniente a la inclusión de los “Toritos del Alba” en el contexto del “Toro enmaromado” -si bien con un razonamiento que ofreció serias dudas a esta Procuraduría- y en la valoración de la participación de menores en espectáculos taurinos

populares, dado que ambas cuestiones han sido objeto de estudio individual y específico en la Orden por la que se resolvió el recurso de reposición.

No se puede decir lo mismo, por contra, en lo relativo a los argumentos cuarto y quinto del recurso, comprensivos del debate de la antigüedad del festejo de los “Toritos del Alba”. Como anteriormente se indicó, el recurrente explicitó en dichos argumentos una serie de razonamientos tendentes a demostrar que la antigüedad de la celebración de los “Toritos del Alba” era inferior a doscientos años, por lo que, en consecuencia, no se podría declarar a dicho festejo como espectáculo taurino tradicional. En el caso que nos ocupa, esta Procuraduría entendió que tales argumentos no habían sido debidamente contestados ni valorados en la Orden que resolvió el recurso de reposición.

Como se pudo observar en el fundamento de derecho segundo de la precitada Orden, la mención a los referentes históricos del festejo se circunscribe a la utilización indistinta de los términos “toro”, “buey” o “novillo” con relación a las reses enmaromadas que participan en las fiestas del Corpus Christi de la localidad. En esta matización conceptual, se significó que “la doctrina especialista taurina señala que, entre los siglos XVII y XVIII, se empleó el término buey para designar al toro que corría por las calles de Benavente la víspera del Corpus” y que es “concretamente en la segunda mitad del siglo XVII cuando se menciona en la documentación y entre los actos de la mencionada función del Corpus, el correr una res con una maroma o ensogada”.

No poniéndose en tela de juicio que los términos “toro”, “buey” y “novillo” fueron utilizados de manera sinónima en los documentos existentes en la localidad de Benavente, se puede concluir que los referentes históricos del festejo detallados en el fundamento jurídico segundo de la Orden de 26 de junio de 2002, al referirse única y exclusivamente al festejo del “Toro Enmaromado”, no deciden las cuestiones planteadas por el reclamante en los argumentos cuarto y quinto del recurso. Se echaba de menos, por lo tanto, una valoración en la resolución del recurso de reposición que rebatiera los argumentos de la entidad reclamante sobre la antigüedad del festejo de los “Toritos del Alba”.

En el apartado tercero del informe que sirvió de base para la declaración del festejo de los “Toritos del Alba” como espectáculo taurino tradicional, se dice “que se ha venido realizando durante décadas y de forma continuada el festejo denominado Torito del Alba y que con el término Semana Grande se designa al conjunto de festejos organizados en torno a la festividad del Corpus, que se viene celebrando en Benavente desde hace varios siglos”. De esta declaración contenida en el informe se pudieron extraer las siguientes conclusiones:

1.- Que la antigüedad del festejo de los “Toritos del Alba” es distinta a la del Toro Enmaromado”, en tanto que a esta fiesta se le han ido incorporando en su devenir histórico otras celebraciones.

2.- Que, en todo caso, el festejo que se ha venido realizando durante décadas se denomina “Torito del Alba” en singular, es decir, con una sola res, tal y como se indica en los apartados tercero y quinto del informe del historiador.

3.- Que la antigüedad de los “Toritos del Alba” es indeterminada, si bien parece ser que se ha venido realizando durante décadas.

4.- Que la celebración desde tiempo inmemorial de los “Toritos del Alba” se valora, no por la celebración en sí de dicho festejo, sino en relación con la celebración del festejo del “Toro Enmaromado”, al considerarlo incluido dentro de un ciclo de festejos.

Finalmente, se significó que, examinada en profundidad la Orden por la que se resolvió el recurso de reposición, esta Institución no había encontrado ninguna reflexión en la que se justificase adecuadamente la antigüedad de, al menos, doscientos años de la celebración de los “Toritos del Alba”, lo que nos llevó a concluir la necesidad de motivar los fundamentos por los que la Consejería de Presidencia y Administración Territorial acordó la declaración como espectáculo taurino tradicional del festejo tantas veces mencionado.

Por cuanto antecede, se envió a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial esta resolución:

Que de conformidad con lo establecido en el art. 113.3 LRJPAC, se dicte una nueva Orden por esa Consejería de Presidencia y

Administración Territorial resolviendo todas las cuestiones planteadas por el recurrente en el recurso de reposición interpuesto contra la Orden de 13 de marzo de 2002, por la que se declara Espectáculo Taurino Tradicional a los festejos denominados “Toritos del Alba”, dentro del ciclo de festejos del “Toro Enmaromado”, que se celebran en la localidad de Benavente.

En la fecha de elaboración del informe no consta en esta Institución comunicación alguna de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial en la que se acepte o rechace la propuesta contenida en la Resolución.

2.4.7. Convocatorias de oposiciones para funcionarios

Los expedientes de queja **Q/877/02** y **Q/878/02** tenían como problemática común, en la fecha de presentación de las reclamaciones, la falta de convocatoria de las oposiciones correspondientes al Cuerpo Auxiliar Administrativo, a pesar de que las Ofertas Públicas de Empleo de los años 2001 y 2002 comprendían un número de plazas correspondientes a dicho Cuerpo. Afirmaban los autores de las quejas que su *“preparación va encaminada concretamente a plazas de la categoría de auxiliar administrativo”*, y que *“la convocatoria de las oposiciones no se lleva a cabo con la regularidad establecida legalmente, causando importantes perjuicios económicos y también la desmotivación de no encontrar una puerta abierta hacia esa proyección de futuro que se han marcado y para*

el que se esfuerzan en estar a la altura por la gran competitividad existente hoy en día”.

Otro motivo de reclamación era la imposibilidad de poder realizar las pruebas de selección de personal interino en las provincias donde los interesados residen, debiéndose acudir obligatoriamente a la localidad de Valladolid. En este sentido, entendían los interesados que se vulnera el principio de igualdad frente a los participantes de la provincia donde se celebran dichas pruebas, ya que su situación económica no les permite realizar el desembolso que supone el desplazamiento a Valladolid para poder asistir a las pruebas.

Como última reclamación, se planteaba que existe un importante número de plazas ocupadas por personal interino que no se sacan a oposición, por lo que se deberían articular los mecanismos precisos para que esas plazas fueran incluidas en la correspondiente Oferta de Empleo Público.

Una vez expuestas las reivindicaciones realizadas en los escritos de queja, se hizo especial énfasis en el hecho de que es una problemática que afecta a un elevado número de personas. En efecto, tomando en consideración las solicitudes presentadas para la participación en la última convocatoria de oposiciones para el ingreso en los Cuerpos Generales de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León (Superior, Gestión, Administrativo y Auxiliar), nos encontramos con que el número de afectados es superior a 9.000. También se destacó que la problemática

respecto a la falta de convocatoria de las oposiciones al Cuerpo Auxiliar era perfectamente extensible a los restantes Cuerpos Generales, en los cuales -excepto en el Cuerpo de Gestión- han concurrido las mismas circunstancias denunciadas de falta de convocatoria de las oposiciones, a pesar de la existencia de plazas en la Oferta de Empleo Público del año 2001.

Evidenciado el argumento de que se trataba de una problemática que afecta a un importantísimo colectivo ciudadano, se examinaron a continuación los efectos derivados de la falta de convocatoria por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial de las plazas de Cuerpos Generales contenidas en la Oferta de Empleo Público.

Por lo que se refiere al Cuerpo de Gestión no debe hacerse reproche alguno respecto a la convocatoria, pues, no existiendo plazas vacantes en la Oferta del año 2001, la Consejería de Presidencia y Administración Territorial ha convocado las oposiciones por Orden de 27 de mayo de 2002.

En cuanto a los cuerpos Administrativo y Auxiliar, esta Procuraduría consideró que la Consejería de Presidencia y Administración Territorial debería haber convocado las oposiciones el año en el que existían plazas dotadas en la Oferta Pública de Empleo. No obstante, al haberse convocado las oposiciones para ambos cuerpos por Orden publicada en el *BOCYL* de 22 de julio de 2002, se consideró que, al menos provisionalmente, se dio solución a la reclamación efectuada.

Finalmente, esta Procuraduría no alcanzaba a comprender los motivos por los que no se habían convocado en la fecha de esta Resolución las oposiciones al Cuerpo Superior de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, y ello, a pesar de que existían plazas vacantes para su cobertura y con dotación presupuestaria suficiente, tanto en la Oferta de Empleo Público del año 2001, como en la del año 2002.

Parece ser, a la vista del informe remitido, que el motivo por el que no se convocaron las oposiciones correspondientes a las vacantes de los Cuerpos Administrativo y Auxiliar de la Oferta del año 2001 hasta el mes de julio de 2002 fue que no se había finalizado la ejecución de la oferta anterior, por lo que, en opinión de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, *“convenía acumular las de los años 2001 y 2002 y agilizar así los procesos en beneficio de los opositores”*. Asimismo, se informaba que *“dicha acumulación contó con el beneplácito de las centrales sindicales presentes en la Mesa General de Negociación”*.

Respecto a estas afirmaciones, se hizo la consideración de que si las oposiciones a los cuerpos generales se hubieran convocado en los dos o tres meses siguientes a la publicación de la Oferta de Empleo Público (como se hace con las oposiciones a cuerpos docentes), esa oferta se habría ejecutado en su totalidad en el año de la convocatoria o, en el peor de los casos, antes de la aprobación de la siguiente Oferta de Empleo Público. No obstante, llegados a una situación fáctica en la cual hay un considerable retraso en la convocatoria de las oposiciones de las plazas contenidas en la Oferta de

Empleo Público, se estimó que la acumulación de las dos ofertas de empleo público era la opción menos desaconsejable.

Así pues, se llegó a la conclusión de que lo deseable sería la convocatoria de las oposiciones en el año en el que se aprueba la correspondiente Oferta de Empleo Público, siendo la medida de la acumulación una opción subsidiaria, que debería ser utilizada en supuestos excepcionales.

Teniendo en cuenta que la decisión de acumular las convocatorias de oposiciones para los Cuerpos Superior, Administrativo y Auxiliar, ante el retraso en la ejecución de la Oferta del año 2000, se podría considerar como una medida adecuada dadas las circunstancias, y que se deberían articular las medidas necesarias para que dicha situación no se vuelva a repetir en el futuro, la siguiente cuestión a tratar es la relativa a los perjuicios que sufren los interesados a consecuencia de la deficiente ejecución por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial de las Ofertas de Empleo Público (en el caso que nos ocupa, la oferta del año 2001).

Esos perjuicios, como se indica en los escritos de queja, tienen una doble naturaleza: económica y psicológica. Respecto a los perjuicios de índole económica, esta Procuraduría estimó que las reclamaciones de los autores de las quejas eran razonables, en el sentido de que la preparación de las oposiciones (en un alto porcentaje de aspirantes) supone un desembolso económico destinado a acudir a las pruebas selectivas en condiciones de

superar las mismas y ese desembolso pierde todo su sentido cuando el aspirante ni siquiera tiene la posibilidad de participar en el proceso selectivo que se tendría que derivar de la Oferta de Empleo Público.

Por lo que se refiere a unos posibles perjuicios psicológicos derivados de la falta de convocatoria de las oposiciones, parece claro que se presenta un problema de prueba de dichos perjuicios. Sin embargo, también parece claro que sería conveniente fijar una regularidad en las convocatorias de las oposiciones, de modo que si se aprueba la Oferta de Empleo Público en los meses de marzo o abril, se convoquen las oposiciones a la mayor brevedad posible, adoptando las medidas pertinentes para que los procesos selectivos finalicen antes de la aprobación de la siguiente Oferta de Empleo Público.

Una de las cuestiones que más inciden en el hecho de que no se pueda ejecutar la Oferta de Empleo Público en el año correspondiente es el incumplimiento de lo dispuesto en el art. 18, letra d), del Decreto 67/1999, de 15 de abril, por el que se aprueba el Reglamento General de 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. Dicho precepto, redactado en similares términos al art. 33.2.d) de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad de Castilla y León, dispone que en las convocatorias de pruebas selectivas para el acceso a los Cuerpos o Escalas de que se trate, se hará constar, como mínimo, una serie

de contenidos, entre los que está la composición de los órganos de selección.

Respecto a este contenido, debe señalarse que en las convocatorias publicadas en el año 2002 de oposiciones al Cuerpo de Gestión, al Cuerpo Administrativo y al Cuerpo Auxiliar no se ha designado al órgano de selección, lo que supone, como se ha dicho, un incumplimiento de la normativa autonómica en materia de Función Pública. Es más, habiendo transcurrido en la fecha de esta Resolución más de cuatro meses desde la aprobación de la Orden de convocatoria de las oposiciones al Cuerpo de Gestión y casi tres meses desde la publicación de las convocatorias de oposiciones a los Cuerpos Administrativo y Auxiliar, no se había dado publicidad a la composición de los órganos de selección.

Este incumplimiento reviste gran trascendencia por el hecho de que los órganos de selección, tanto tribunales calificadoros como comisiones de selección, de conformidad con lo establecido en el art. 8 del Decreto 67/1999, son los encargados de llevar a cabo las correspondientes pruebas selectivas. Y, por lo tanto, mientras no se designen tales órganos de selección el proceso selectivo, en lo relativo a la fijación de las fechas de celebración de los ejercicios pertinentes, quedará en suspenso. No se puede olvidar tampoco que la designación de los miembros de los órganos de selección podría dar lugar a la iniciación de un procedimiento administrativo por motivo de los incidentes de abstención y recusación, lo que supondría igualmente una paralización del proceso selectivo. En

definitiva, de poco valdrá convocar las oposiciones si no se publica la composición de los órganos de selección, tanto por el incumplimiento normativo que supone dicha medida, como por el efecto práctico que supone de paralización de todo el proceso selectivo.

Por lo expuesto, y con el fin de garantizar la mayor regularidad posible en la convocatoria de las oposiciones de los cuerpos generales de la Administración Autónoma, sería conveniente establecer normativamente un calendario de las pruebas selectivas para el ingreso en la Administración Autónoma. Se trataría de fijar un plazo máximo para la convocatoria de las correspondientes oposiciones, una vez publicada la Oferta Pública de Empleo. Esta medida, unida al cumplimiento por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial del mandato de designar a los miembros de los órganos de selección en la Orden de convocatoria de las oposiciones, daría como resultado que las pruebas se realizarían en el año de la Oferta de Empleo Público o, en todo caso, antes de la publicación de la siguiente oferta.

El art. 16 del Decreto 67/1999 establece que “publicada la Oferta de Empleo Público, el Consejero de Presidencia y Administración Territorial, a propuesta de las correspondientes Consejerías, procederá a efectuar las convocatorias de las pruebas selectivas para el acceso a los cuerpos o escalas de que se trate, estableciendo las bases, programas y contenido de las mismas”. De la lectura del citado precepto se desprende que no existe plazo alguno para que la Consejería convoque las pruebas selectivas, pero

ello no implica que la convocatoria se pueda aplazar indefinidamente. Deberían, por lo tanto, adoptarse las medidas pertinentes para que las convocatorias de las oposiciones se realizasen a lo largo del año en que se publica la Oferta de Empleo Público.

La última solicitud que se realizaba en los escritos de queja era la relativa a la inclusión de las plazas ocupadas por personal interino en la Oferta Pública de Empleo. En lo concerniente a esta petición, se indicó que el art. 6.5 de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad de Castilla y León preceptúa 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 un funcionario que se encuentre en alguna de las situaciones que implican reserva de plaza. De la lectura de la citada disposición legal, la única conclusión que se podía extraer es que en la Oferta de Empleo Público no se podrán incluir todas las plazas ocupadas por personal interino, sino solamente aquellas que están vacantes, es decir, sin titular con derecho a reserva de puesto de trabajo.

En conclusión, esta Procuraduría consideró que deberían adoptarse por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial cuantas medidas fuesen necesarias con el fin de agilizar las convocatorias de las oposiciones para el ingreso en la Administración de la Comunidad de Castilla y León, y garantizar que los procesos selectivos se desarrollasen durante el año en que se aprobase la Oferta de Empleo público respectiva.

En la resolución remitida a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial se formularon estas propuestas:

1.- Que se procediera por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial a dictar la Orden de convocatoria de las oposiciones de ingreso al Cuerpo Superior de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, ante la existencia de plazas vacantes con dotación presupuestaria en las Ofertas Públicas de Empleo de la Comunidad de Castilla y León para los años 2001 y 2002.

2.- Que se dé cumplimiento por esa Consejería al mandato de los arts. 33.2.d) de la Ley de Ordenación de la Función Pública de Castilla y León y 18, letra d), del Decreto 67/99, de 15 de abril, por el que se aprueba el Reglamento General de 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. Se trataría de que todas las órdenes de convocatoria de pruebas selectivas hicieran constar la composición de los órganos de selección.

3.- Que se adopten por esa Consejería cuantas medidas sean necesarias con el fin de que las plazas contenidas en las Ofertas de Empleo Público sean convocadas en el plazo más breve posible, una vez publicada la Oferta, tal y como ocurre con los cuerpos docentes.

En la contestación remitida por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial se contiene un informe en el que no se declara ni la aceptación ni el rechazo de las propuestas planteadas. Como cuestión de mayor significación, se exponía que *“en todos los supuestos en que es posible, el tribunal de las pruebas selectivas se publica como anexo a las convocatorias de las pruebas y no siempre es posible ante la enorme dificultad de encontrar miembros que, reuniendo los requisitos, se presten voluntariamente para formar parte de los tribunales”*.

2.4.8. Información a los representantes de los empleados públicos sobre política de personal

En la queja **Q/962/02** se hacía referencia a la cada vez más abundante actuación de empresas privadas, las cuales realizan tareas que, a entender del autor de la queja, son claramente públicas, *“sustituyendo el trabajo de funcionarios, a través de convenios, contratos administrativos, de servicios o asistencia técnica, dejando sin contenido plazas reflejadas en la Relación de Puestos de Trabajo de la Administración, ocupando locales de la Administración, trabajando con medios de la misma, atendiendo al administrado como si fueran funcionarios, acumulando datos sensibles de los mismos, y en definitiva, llevando a cabo un claro proceso de privatización encubierta”*.

Según se afirmaba en el escrito de queja, desde la Junta de Personal de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Valladolid se había solicitado información a diversos departamentos de la

Administración Autonómica sobre las cuestiones anteriormente enunciadas sin obtener contestación alguna. Asimismo, se señalaba que por quejas de los propios funcionarios *“se había constatado el vertiginoso aumento de contratos de consultoría y asistencia técnica que la Junta de Castilla y León estaba empleando para llevar a cabo funciones, tareas y servicios que le son propios”*.

En el caso concreto de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, la precitada Junta de Personal exponía que dicha información había sido solicitada por escrito y verbalmente en cuantas reuniones se mantuvieron con la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Valladolid y que se remitió un escrito a la Consejería de Sanidad, ampliando la información a *Telecyl* y cuantas otras empresas trabajen para la Administración. El fundamento jurídico de la petición, en opinión del autor de la queja, se encuentra en el art. 9 de la Ley 9/1987, de 12 de junio, por la que se regulan los órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las administraciones públicas. Dicho precepto reconoce a las Juntas de Personal y a los Delegados de Personal, en su caso, la facultad, en sus respectivos ámbitos, de “recibir información que le será facilitada trimestralmente sobre la política del personal del departamento, organismo o entidad local”.

A la vista de los argumentos expuestos en el escrito de queja, la solución a la problemática planteada debe venir por la interpretación del

concepto genérico “política de personal”, y para ello deberá estudiarse en cada caso concreto si la información solicitada por los representantes de los funcionarios es relevante para el ejercicio de otras facultades reconocidas en el art. 9 de la Ley 9/1987. Es decir, se trataría de comprobar si la información requerida de los contratos de consultoría y asistencia técnica suscritos con la empresa *TELECYL* es relevante a la hora de que los legítimos representantes de los empleados públicos puedan emitir el pertinente informe sobre la implantación o revisión de sistemas de organización y método de trabajo (art. 9.2.c).

Se expuso, como referencia inicial, que no se dispone de doctrina jurisprudencial que aclare o precise lo que es “política de personal” a efectos de determinar el derecho a la información de los representantes de los funcionarios. Alguna sentencia (STS de 25 de marzo de 2002) ha precisado, en cuanto a la obligatoriedad de negociar las decisiones de los administraciones públicas, que están excluidas aquéllas que afecten a sus potestades de organización y, en particular, aquellas que no afecten de un modo inmediato a las condiciones de trabajo. Ahora bien, si como consecuencia de esa decisión que no afecta de un modo inmediato a los funcionarios es preciso modificar la Relación de Puestos de Trabajo o alterar las condiciones de prestación de sus tareas por parte de los funcionarios, las decisiones sobre dichas modificaciones o alteraciones tendrán que ser negociadas colectivamente o sometidas a informe de las

organizaciones sindicales, y, en consecuencia, deberían disponer previamente de una información adecuada al respecto.

Parece claro, por otro lado, en lo concerniente al ejercicio por los sindicatos de las actividades dirigidas a la defensa, protección y promoción de los intereses de los trabajadores y del derecho a desplegar los medios de acción necesarios para cumplir las funciones que constitucionalmente les corresponden, que la relación contenida en el art. 9 de la Ley 9/1987, de 12 de junio, no es un *numerus clausus*, como ha declarado reiteradamente el Tribunal Constitucional con respecto al art. 7 CE (STC de 13 de marzo de 1985, STC de 31 de marzo de 1986, STC de 18 de marzo de 1992 y STC de 29 de octubre de 1992).

Sin embargo, como también ha puesto de manifiesto el Alto Tribunal, ningún derecho, ni siquiera los fundamentales, es absoluto o ilimitado. Unas veces el propio precepto constitucional que lo consagra ya establece explícitamente los límites, y en otras ocasiones éstos derivan de la necesidad de preservar otros derechos o bienes constitucionales dignos de tutela (STS 81/1983 y STS 134/1994).

Pues bien, sentadas las premisas básicas para adoptar una postura sobre el alcance del derecho a la información de los representantes de los funcionarios sobre la política de personal de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, se estudió el papel desempeñado por la empresa *TELECYL* en la actividad de la Consejería, en el sentido de determinar si efectivamente desempeñaba tareas que podrían afectar directamente al

personal funcionario al servicio de la Administración Autonómica, y, en definitiva, abordar si la Junta de Personal de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Valladolid tenía derecho a recibir la información requerida.

Independientemente de la cuestión de fondo, se recordó que de conformidad con lo establecido en el art. 42 LRJPAC, la Administración tiene la obligación legal de responder expresamente a cuantos escritos, solicitudes, peticiones o reclamaciones planteen los interesados. En el caso que nos ocupa, se trataría bien de transmitir la información requerida, bien de comunicar a la Junta de Personal por escrito la denegación de dicha información alegando los motivos por los que, en su caso, no se facilita la misma.

Como anteriormente se expuso, el siguiente paso consistió en profundizar en las labores que desempeña la empresa *TELECYL* y razonar si sus funciones afectaban directamente a los funcionarios públicos que prestan sus servicios en la Dirección General de la Mujer e Igualdad de Oportunidades y en los servicios territoriales de Sanidad y Bienestar Social. De este modo, se podría determinar si los contratos administrativos suscritos con la empresa *TELECYL* afectaban a la política de personal de la Consejería y si, por ende, entrarían dentro del ámbito del derecho de información reconocido en el art. 9.1 de la Ley 9/1987, de 12 de junio.

Las funciones desarrolladas por la empresa *TELECYL*, tal y como se indica en el informe remitido por la Dirección General de la Mujer e

Igualdad de Oportunidades, se concretan en el proyecto denominado “Red de Orientación para el Empleo de la Mujer en Castilla y León”, cofinanciado por el Fondo Social Europeo, y cuyo objetivo último es facilitar el acceso de las mujeres al mercado laboral. Tal Red de Orientación se puso en marcha el 1 de septiembre de 2000, siendo adjudicado el proyecto por concurso a la empresa *TELECYL, S.A.*, que lo lleva desarrollando desde esa fecha.

Como se ha podido observar en el informe remitido por la Administración, los servicios prestados desde la Red de Orientación son variados, pudiendo destacarse a efectos de esta Resolución los siguientes:

- Motivación para que surjan iniciativas empresariales como solución a una situación de desempleo.
- Asesoramiento sobre la realización de estudios de mercado y planes de empresa.
- Información sobre las formas jurídicas más adecuadas, trámites y fiscalidad, posibles subvenciones y asesoramiento en la tramitación para la creación de empresas.
- Resolución de consultas puntuales sobre la gestión del negocio para mujeres que creen sus propias empresas.
- Información sobre los recursos existentes para la obtención de un empleo por cuenta ajena.

- Asesoramiento en la utilización de las herramientas de búsqueda de empleo: *Currículum vitae*, carta de presentación, pruebas de selección y entrevistas de trabajo.

- Información sobre formación y ofertas de empleo.

- Asesoramiento on-line a través de la página web y la utilización del correo electrónico.

- Disposición de puntos telemáticos informativos en materia laboral y de creación de empresas en los servicios territoriales de Sanidad y Bienestar Social de las nueve provincias de la Comunidad Autónoma.

- Cursos de Técnicas de Desarrollo Personal y seminarios sobre las herramientas en la búsqueda de empleo, conteniendo un módulo sobre internet.

Si se ponen en relación estas funciones con las enumeradas en el Decreto 286/2001, de 13 de diciembre, por el que se regula la estructura orgánica de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, da la impresión de que las tareas de la Red de Orientación de Empleo de la Mujer se superponen con las competencias propias de la Consejería. En efecto, y por citar un ejemplo, el art. 6.2 letra f) del Decreto, dispone que corresponde a la Dirección General de la Mujer e Igualdad de Oportunidades la función de asesoramiento e información a las mujeres, con especial atención a las residentes en los núcleos rurales.

Situación idéntica a la descrita se comprueba al estudiar la Orden de 27 de diciembre de 2001, de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, por la que se desarrolla la estructura orgánica de sus servicios centrales. El art. 23 de la Orden estructura a la Dirección General de la Mujer e Igualdad de Oportunidades en las siguientes Unidades:

- 1) Servicio de Promoción de la Igualdad y Empleo
- 2) Servicio de Asistencia a la Mujer

Pues bien, al Servicio de Promoción de la Igualdad y Empleo, de conformidad con lo preceptuado por el art. 24.1 de la Orden, le corresponden, entre otras, las siguientes funciones:

- a) El desarrollo de programas de formación para la consecución de una efectiva igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres (letra e).
- b) La promoción de la incorporación de la mujer al mercado laboral (letra f).

Examinadas las funciones de la Red de Orientación para el Empleo de la Mujer de Castilla y León que lleva a cabo *TELECYL* y las competencias asignadas a la Dirección General de la Mujer e Igualdad de Oportunidades, se insistió en la idea de que la empresa *TELECYL* desempeñaba funciones que, en principio, estaban asignadas a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social. Ello implicaba que determinadas funciones de asesoramiento e información a las mujeres atribuidas a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social por el Decreto regulador de su estructura

orgánica estaban siendo llevadas a cabo por una empresa ajena a la Administración. Y parecía razonable pensar que el hecho de que una empresa ajena a la Administración desempeñase funciones atribuidas a la estructura administrativa pública es algo que afectaba de manera directa e inmediata a los funcionarios públicos. Así, se hizo la reflexión de que el conocimiento preciso de las funciones desempeñadas por *TELECYL* y de los medios personales y materiales que tiene a su disposición sería fundamental para que los representantes de los empleados públicos pudieran emitir con la mayor precisión posible el informe explicitado en el art. 9.2.b) de la Ley 9/1987, de 12 de junio, sobre la implantación o revisión de los sistemas de organización o tiempo de trabajo.

Si entendemos que la política de personal incluye todas las cuestiones que de un modo directo afectan a los empleados públicos, este razonamiento se esclarece en mayor medida a la luz de los términos vertidos en el informe remitido por la Dirección General de la Mujer e Igualdad de Oportunidades. En dicho informe se exponía lo siguiente:

“El equipo técnico de la Red de Orientación para el Empleo de la Mujer en Castilla y León está compuesto por una coordinadora, ubicada en esta Dirección General, y dos técnicos (orientadores/as laborales y asesores/as en la creación de empresas), los cuales desarrollan sus funciones en los Servicios Territoriales de Sanidad y Bienestar Social de las nueve provincias de la Comunidad

Autónoma, en un único despacho habilitado al efecto, excepto en León y Burgos en los que se dispone de dos.

En el Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social de Valladolid trabajan tres técnicas para asesoramiento en orientación laboral y dos para creación de empresas.

Por lo que se refiere a los medios materiales, el mobiliario y el equipo informático son propiedad de esta Consejería y el resto (material de oficina, bibliográfico) son aportados por TELECYL, S.A.”

En definitiva, estamos ante la existencia de una empresa que desempeña funciones asignadas a la organización administrativa, que ocupa espacios físicos destinados a las dependencias de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social y que utiliza medios materiales propiedad de la Consejería. Por lo tanto, parece difícil pensar que esta situación fáctica exceda del concepto genérico de “política de personal”, pues, con base en los hechos anteriormente enunciados, la influencia de las actuaciones de la empresa *TELECYL* sobre los empleados públicos destinados en el sector de orientación e información a la mujer resulta patente. Todo ello nos lleva a concluir la necesidad de trasladar a la Junta de Personal de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Valladolid la información que requirió sobre los cometidos de la empresa *TELECYL S.A.*, dada su conexión directa e inmediata con la política de personal desarrollada por la Consejería en este campo de la actuación administrativa.

También se subrayó que las funciones de la Red de Orientación para el Empleo de la Mujer no solamente se superponían con las atribuciones de la Dirección General de la Mujer e Igualdad de Oportunidades, sino también con las de la Viceconsejería de Trabajo. En este sentido, el art. 10 del Decreto 282/2001, de 13 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, atribuye a la Dirección General de Empleo y Formación las competencias de fomento del empleo, así como la propuesta, coordinación y ejecución de los programas encaminados a la promoción del empleo y la ejecución de las políticas activas de empleo, funciones todas ellas que se corresponden en gran medida con las enunciadas en el apartado de formación (cursos de técnicas de desarrollo personal, seminarios sobre herramientas de búsqueda de empleo, sesiones de motivación hacia la creación de empresas) en el informe remitido.

Junto con estos argumentos que justifican suficientemente la procedencia de la información solicitada por la Junta de Personal de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Valladolid, existe una circunstancia final que incide en la necesidad de acceder a la petición formulada por los representantes de los funcionarios. Se trata de la satisfacción del principio de transparencia administrativa reconocido en el art. 31.2 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León. Dicha disposición reconoce que “en sus relaciones con los ciudadanos, la Administración de

la Comunidad, para el servicio efectivo a los mismos, actúa con objetividad y transparencia en la actuación administrativa con arreglo a los principios de simplicidad, claridad y proximidad, agilidad en los procedimientos administrativos y en las actividades materiales de gestión y con pleno respeto a sus derechos”.

Asimismo, es de destacar que el 2 de junio de 1993 la Comisión Europea adoptó la Comunicación 93/C/166/04 sobre el principio de transparencia en la Comunidad Europea. En esta Comunicación, la Comisión expuso los principios básicos que regulan el acceso a los documentos. Posteriormente, en el Consejo Europeo de Copenhague celebrado el 22 de junio de 1993 se instó al Consejo y a la Comisión a continuar su trabajo sobre la base del principio de que los ciudadanos tengan el acceso más completo posible a la información.

El Tribunal Supremo ha manifestado su doctrina sobre el principio de transparencia administrativa en la STS de 14 de noviembre de 2000. Inicialmente, se define el derecho de acceso a los registros y documentos administrativos como un derecho de los ciudadanos de los llamados de tercera generación, el cual está enraizado en el principio de transparencia administrativa, y responde a una nueva estructuración de las relaciones entre la Administración y los ciudadanos. La conclusión a la que llega la sentencia es que “resulta, pues, evidente, que en aplicación directa de la norma constitucional, este derecho exige, con el fin de respetar su núcleo esencial integrado por el haz de facultades que lo hacen reconocible y la

efectividad de los intereses del administrado a que responde, que se haga en un grado razonable asequible a los particulares, superando las limitaciones derivadas de su posición de inferioridad material frente a los poderes públicos, el adquirir conocimiento de los datos y documentos que puedan legítimamente interesarles, sin otras limitaciones que las que el propio precepto constitucional contempla (en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas) y las derivadas de las normas generales de procedimiento y de los principios de proporcionalidad, racionalidad y buena fe a que debe sujetarse el ejercicio de todo derecho”.

Y en el supuesto concreto que se ha estudiado, esta Institución consideró que existen argumentos que demuestran que las actividades desarrolladas por *TELECYL, S.A.* guardan directa relación con la política de personal de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social y, en concreto, con las actuaciones de la Dirección General de Mujer e Igualdad de Oportunidades, por lo que la pretensión de información de la Junta de Personal de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Valladolid se antojaba totalmente razonable.

En fin, y atendiendo a los razonamientos expuestos a lo largo de la presente Resolución, se llegó a la conclusión de que la Red de Orientación para el Empleo de la Mujer en Castilla y León, gestionada por una entidad ajena a la Administración, era una actividad que entraba en conexión con las funciones atribuidas a la propia Administración autonómica y que se

desarrollaba en espacios físicos de titularidad de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, por lo que esta Procuraduría estimó que los legítimos representantes de los empleados públicos tenían derecho a disponer de información adecuada y, así, desarrollar con mayor eficacia y conocimiento las funciones que les encomiendan la Constitución y las leyes.

Por cuanto antecede, se adoptó la siguiente resolución:

Que se adopten las medidas necesarias para hacer efectiva a favor de los legítimos representantes de los empleados públicos al servicio de la Administración de la Comunidad de Castilla y León la facultad atribuida por el art. 9.1 de la Ley 9/1987, de 12 de junio, de regulación de los órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las administraciones públicas, de recibir información sobre la política del personal de la Consejería y, en particular, de la información que se solicite sobre las circunstancias de medios materiales y personales y de las actividades que la empresa TELECYL, S.A. o cualquiera de sus filiales viene realizando en ámbitos administrativos dependientes de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social.

Esta resolución fue remitida en idénticos términos a las Consejerías de Agricultura y Ganadería y Medio Ambiente, respecto a las actividades desarrolladas por la empresa Tragsa y sus filiales en el ámbito de sus respectivas Consejerías.

La Consejería de Sanidad y Bienestar Social manifestó su disconformidad con el contenido de la Resolución, al entender que el concepto de política de personal *“es un concepto jurídico indeterminado, mas no es menos cierto que toda materia que remotamente tenga relación - incluso por motivos de proximidad espacial, como pretende la Resolución del Procurador del Común- con los funcionarios de un organismo, deba considerarse incluida dentro del concepto aludido”*. Según razona dicha Consejería, *“el dato relevante a la hora de determinar la obligatoriedad de proporcionar determinada información a los representantes de los trabajadores como parte integrante de la política de personal, será su grado de repercusión en las condiciones de trabajo, entendiendo relevantes a estos efectos la modificación de las relaciones de puestos de trabajo o de las condiciones de prestación de sus tareas por parte de los funcionarios, circunstancias que no concurren en el caso que nos ocupa”*. Por otra parte, y en un argumento que ha llamado la atención a esta Institución, se afirma que *“los servicios prestados (por la Red de Orientación) requieren una cualificación profesional que no poseen los funcionarios con que cuenta la Dirección General de la Mujer e Igualdad de Oportunidades”*. En conclusión, la Consejería de Sanidad y Bienestar Social ha considerado que no está obligada a proporcionar información sobre las actuaciones llevadas a cabo por la empresa prestadora de los servicios de orientación laboral, pues dicha información no forma parte, ni directa no indirectamente, de la política de personal.

Por su parte, la Consejería de Agricultura y Ganadería ha respondido a la misma propuesta con un criterio contrario al adoptado por la Consejería de Sanidad y Bienestar Social. A pesar de no compartir la fundamentación del derecho de acceso a la información por los representantes de los empleados públicos en la coincidencia del objeto social con la empresa Tragsa y en la utilización del criterio de transparencia administrativa, se ha aceptado la resolución en lo concerniente a la empresa Tragsa y sus filiales *“exclusivamente respecto de aquellas contrataciones, servicios o actuaciones en los que, por la propia naturaleza de la prestación, ésta implique que recursos humanos de estas empresas deban ejercer su actividad durante la prestación del servicio en dependencias administrativas de la Consejería”*.