

## **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 el informe correspondiente al ejercicio de 1999, en lo que concierne a las actuaciones del Departamento de defensa del Estatuto de Autonomía y tutela del ordenamiento jurídico de Castilla y León, función que, como es sabido, nos ha obligado desde el primer momento a examinar con sumo cuidado el marco normativo en el que ha de desenvolverse, y cuyo resultado consta en informes precedentes.

En este ámbito, y de forma reiterada, hemos tenido ocasión de pronunciarnos sobre otros aspectos de nuestra Ley rectora que entendemos susceptibles de modificación, de entre los que no es cuestión menor el alcance de la competencia supervisora de la Institución sobre la actividad de los entes locales radicados en la Comunidad Autónoma. Nos consta la atención prestada por la Cámara a todo ello, y el compromiso (manifestado en el Pleno celebrado el 15 de septiembre de 1998) de reflexionar sobre la posibilidad de dar una cobertura legal más perfecta, más amplia, a dicha función, si bien -se nos decía-, dos cuestiones podrían dificultar esa aspiración: De un lado, el contenido del artículo 20 del Estatuto de Autonomía (que hoy hemos de entender referido al artículo 26), por cuanto en el mismo se establecen los mecanismos de transferencia y delegación de facultades a favor de las entidades locales, en materias cuya competencia corresponde a nuestra Comunidad Autónoma, al tiempo que se atribuye a ésta el control de su ejercicio.

Además, se consideraba necesario valorar si la ampliación de esa cobertura legal podría rozar con el principio de autonomía que la propia Constitución reconoce a los entes locales, aspecto éste que, en estrecha relación con el anterior, siempre hemos tenido en cuenta y desde cuya perspectiva se han vuelto a abordar las últimas reflexiones de las que a continuación damos cuenta.

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

El nuevo reparto territorial del poder establecido en la Constitución española de 1978 es un hecho que continúa manifestándose en las Leyes Orgánicas de reforma de los Estatutos de Autonomía del Principado de Asturias, La Rioja, Islas Baleares, Castilla y León y Extremadura, habidas a lo largo del año 1999.

Aun siendo el punto central de nuestro interés el último incremento del techo competencial alcanzado por esta Comunidad Autónoma en virtud de la Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero, y la consiguiente incidencia de la actividad de las Cortes Generales en el conjunto de atribuciones que a aquella corresponden, en esta ocasión, y antes de abordar los epígrafes ya habituales en informes precedentes, se dedicarán las líneas que siguen a una parte de dicha producción normativa, en atención a su rango y singular relevancia.

Nos referimos a las modificaciones operadas sobre cuatro de las Leyes Orgánicas que integran el llamado "bloque de constitucionalidad", cuya causa se encuentra en las medidas para el desarrollo del Gobierno Local a que más arriba aludíamos, definidas por el Gobierno de la Nación como última fase del proceso iniciado en el seno de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) en el año 1993, con el objeto de alcanzar un Pacto Local que sirviera

para clarificar el ámbito competencial de las Corporaciones locales, en cuanto Administraciones públicas más próximas al ciudadano, dotándolas, asimismo, de mecanismos más acordes con el principio de autonomía que reconoce a éstas nuestra Carta Magna.

Entre las propuestas planteadas se contemplaba la necesidad de hacer posible el acceso de las Corporaciones locales al Tribunal Constitucional sin depender de otras instancias, como garantía última del respeto a tal principio.

Comenzando por esta última, y aun cuando sobre la misma existía una alta dosis de consenso por parte de los grupos políticos, en un primer momento se advirtieron las dificultades que entrañaba su materialización, toda vez que el título IX CE no atribuye legitimación a los entes locales para acceder a la justicia constitucional, suscitándose diversos análisis por parte de la doctrina científica.

Finalmente ha visto la luz la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, medida legislativa de gran importancia por cuanto afecta al equilibrio de poderes de nuestro sistema, y en cuya virtud, al amparo del artículo 161.1, apartado d) de la Constitución, se configura un nuevo proceso ante el Tribunal Constitucional denominado "Conflicto en defensa de la Autonomía Local", que viene a sumarse en un nuevo capítulo -el IV- a los anteriormente comprendidos en el título IV LOTC, como un proceso constitucional con perfiles propios, pues se formula contra disposiciones con rango de ley, la legitimación activa es restringida, contempla un trámite de admisión y posibilita el autoplanteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad.

Así, pueden dar lugar a esta clase de procesos las normas del Estado con rango de ley o las disposiciones de igual rango de las Comunidades Autónomas que lesionen la autonomía local

constitucionalmente garantizada, y la decisión que adopte el Tribunal Constitucional vinculará a todos los poderes públicos.

En cuanto a la legitimación activa, la ley ha descartado el acceso directo generalizado de los entes locales al Tribunal Constitucional (medida que se justificaría en que el número de municipios existentes en España podría colapsar su funcionamiento), optando por legitimar activamente -a través de una fórmula ponderada de población y número de entes- a una mayoría cualificada de municipios y provincias afectados (en cuanto estas son las únicas entidades locales cuya autonomía está reconocida expresamente en el artículo 137 de la Constitución española), atribuyendo no obstante legitimación individual y directa al municipio o provincia que sea destinatario único de la ley cuestionada ( o disposición con rango de ley, hay que entender).

En lo que hace a los requisitos para su tramitación, se exige, en la fase de iniciación, la adopción del pertinente acuerdo por el órgano plenario de las Corporaciones locales, mediante el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de las mismas, y posterior solicitud de dictamen preceptivo y no vinculante al Consejo de Estado, bien cuando el ámbito territorial al que pertenezcan las Corporaciones locales corresponda a más de una Comunidad Autónoma, bien cuando aun no excediendo de su ámbito, ésta no cuente con un órgano consultivo equivalente.

La sentencia declarará si existe o no vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada, determinando quien es el titular de la competencia controvertida. A iniciativa del Pleno, y mediante el procedimiento conocido como autocuestión de inconstitucionalidad, el Tribunal Constitucional puede dictar una

segunda sentencia declarando la inconstitucionalidad de la ley que ha dado lugar al conflicto.

La entrada en vigor de la reforma comentada ha tenido lugar a los veinte días de su publicación en el Boletín Oficial del Estado, esto es, el 12 de mayo de 1999, inaugurando una etapa que sin duda propiciará nuevas oportunidades para definir el verdadero alcance de la autonomía local.

- - 000- -

También en desarrollo de las medidas para el Gobierno Local que únicamente pueden ser abordadas por el Estado, la Ley Orgánica 8/1999, de 21 de abril, viene a introducir modificaciones en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, encaminadas al fortalecimiento de la democracia local a través de las instituciones de control político de sus órganos unipersonales.

De un lado, se da nueva redacción a los preceptos que establecen el régimen de la moción de censura en el ámbito local, con el fin de corregir aquellas situaciones patológicas con las que, a la hora de su aplicación, se pretendía obstaculizar el debate y votación de la misma, generando una litigiosidad no deseable. A tal efecto, el actual artículo 197 LOREG (precepto que también es de aplicación a la destitución del Presidente de la Diputación Provincial) fija taxativamente el momento en que ha de tener lugar la convocatoria de la sesión plenaria en que se ha de debatir la moción de censura; se establecen asimismo una serie de garantías formales relativas a la autenticación de las firmas que aparecen en el escrito en que ésta se plantee, y en el que ha de constar expresamente la aceptación del candidato propuesto; el Secretario de la Corporación debe extender diligencia que acredite que quienes firman la moción son miembros de la misma, que representan mayoría absoluta exigida, que se nomina a

un candidato alternativo que es miembro de la Corporación, y que ningún concejal ha firmado durante su mandato otra moción de censura. Además, se encomienda a una Mesa de edad (de la que se excluye al Alcalde y al candidato) la presidencia de la sesión plenaria en que ha de debatirse y votarse la moción de censura.

De otro lado, se introduce por primera vez en nuestro ordenamiento jurídico local una institución tradicional en el régimen parlamentario, cual es la cuestión de confianza, con el fin de dotar a los órganos ejecutivos unipersonales de las Corporaciones locales de un instrumento que permita superar eventuales situaciones de crisis o inestabilidad política. Su planteamiento en el ámbito local no es posible con carácter general, sino que ha de ir vinculado a la aprobación de acuerdos concretos: los presupuestos anuales, el reglamento orgánico, las ordenanzas fiscales y el planeamiento general, y cuyos requisitos se detallan minuciosamente en el nuevo artículo 197 bis LOREG.

Merece mención aparte que también por primera vez se contemple en la LOREG la moción de censura en los municipios que se rigen por ese tradicional régimen de democracia directa que es el concejo abierto, previsión en la que nos hemos detenido por su eventual incidencia sobre la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, cuyo artículo 75 dispone que el Alcalde de los municipios que funcionen en régimen de concejo abierto podrá ser destituido mediante moción de censura aprobada por los miembros de la Asamblea vecinal, remitiendo en cuanto a los requisitos y procedimiento a lo establecido en el artículo 64 de la misma Ley para la destitución del Alcalde Pedáneo existente en las entidades locales menores.

En la nueva redacción del artículo 197 LOREG, su apartado número 4 señala una serie de especialidades, necesarias cuando de una

Asamblea vecinal se trata, rigiéndose la moción de censura, en lo demás, por *"las normas contenidas en los dos números anteriores"*.

Toda vez que el núcleo de la modificación que nos ocupa se encuentra en el número 1 de dicho artículo 197, entendemos que se ha producido un defecto de sistemática. Así se confirma al acudir al texto del proyecto que aparece en el Boletín Oficial de las Cortes Generales - Congreso de los Diputados- de 31 de agosto de 1998, núm. 132-1, donde las especialidades del régimen de la moción de censura en esa clase de municipios se contemplaba en el número 3 del precepto, remitiendo en lo demás a las normas contenidas en los dos números anteriores. El lugar de este apartado cambió como consecuencia de la enmienda núm. 16, presentada en la fase de tramitación en el Congreso de los Diputados por el Grupo Parlamentario Socialista, que propuso "la adición en el artículo 197 de un nuevo apartado 3 (consecuentemente se debe cambiar la numeración de los apartados siguientes), que tendrá la siguiente redacción: «La dimisión sobrevenida del Alcalde no suspenderá la tramitación y votación de la moción de censura»."

En el trámite de informe de la Ponencia se acepta dicha enmienda y la consiguiente modificación de la numeración de los restantes apartados, y, en consecuencia, el apartado número 3 de la propuesta original aparece ahora con el número 4, pasando desapercibida a lo largo de la tramitación posterior la disfunción apuntada, aunque no creemos que exista dificultad para ser salvada a la hora de su aplicación.

Con un alcance más limitado que las anteriores, la Ley Orgánica 9/1999 de 21 de abril, viene a modificar la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del Derecho de Reunión, como reconocimiento del derecho de los ayuntamientos a participar en

cuantos asuntos les afecten directamente, afección evidente en el caso de reuniones en lugares de tránsito público o manifestaciones. A tal efecto, y sin menoscabo del régimen de ejercicio de este derecho fundamental, en la nueva redacción del artículo 9 LORDR se contempla la intervención del ayuntamiento concernido, obligando a la autoridad gubernativa competente a recabar de éste un informe -no vinculante- relativo a las circunstancias del recorrido, que se emitirá atendiendo únicamente a causas objetivas (estado de los lugares donde pretenda realizarse, concurrencia con otros actos, condiciones de seguridad y otras análogas de índole técnica). Asimismo, la LORDR cuenta ahora con una disposición adicional, en cuya virtud tendrán la consideración de "autoridad gubernativa", además de las de la Administración General del Estado, las correspondientes de las Comunidades Autónomas con competencia para la protección de las personas y bienes y para el mantenimiento de la seguridad ciudadana.

- - 000- -

El artículo 25.2, letra n) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, recoge la educación como una de las materias sobre las que, en todo caso, los municipios ejercerán competencias en los siguientes términos: *"participar en la programación de la enseñanza y cooperar con la Administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos, intervenir en sus órganos de gestión y participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria"*.

Por su evidente relación con los intereses municipales, y sin olvidar que la competencia exclusiva del Estado se extiende al dictado de las normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, la Ley Orgánica 10/1999, de 21 de abril, viene a incidir en la Ley Orgánica 87/1995, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la

Educación, con el fin de asegurar la participación de aquéllos en los organismos de asesoramiento y planificación en materia educativa, mediante su presencia en el Consejo Escolar del Estado a través de la asociación de ámbito estatal con mayor implantación. A previsión semejante responde, en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma, el artículo 5.5, letra i) de la Ley 3/1999, de 17 de marzo, del Consejo del Consejo Escolar de Castilla y León.

Se modifica asimismo el apartado 1 de la disposición adicional segunda LODE , relativa a la cooperación de las Corporaciones locales en la creación, construcción y mantenimiento de los centros públicos docentes, haciendo posible que las Administraciones educativas competentes establezcan, mediante acuerdos con aquellas, las condiciones y fórmulas que estimen más adecuadas.

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

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

Nos referiremos a continuación, sin ánimo de exhaustividad, a las normas emanadas de las Cortes Generales y del Ejecutivo estatal a lo largo del año 1999, cuyo alcance y contenido se ha analizado atendiendo a los títulos competenciales que justifican su dictado, sin que tampoco en esta ocasión se hayan apreciado motivos de contienda constitucional.

#### **1.1.1. Leyes y demás disposiciones con fuerza de Ley:**

- Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Esta esperada reforma tiene como objeto dar solución a una serie de deficiencias, advertidas por la mejor doctrina administrativa tan pronto como vio la luz la ley procedimental común que habitualmente citamos como LRJ-PAC, dictada al amparo de lo prevenido en el artículo 149.1 18ª de la Constitución española.

En efecto, aunque el legislador de 1992 se propuso adaptar el precedente sistema de la actuación administrativa a los principios consagrados en nuestra Carta Magna y a la organización territorial del Estado surgida de ella, la incidencia de las nuevas previsiones en los ordenamientos jurídicos autonómicos reveló la gran complejidad que planteaba su aplicación, a la hora de garantizar la igualdad de las condiciones jurídicas básicas de todos los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones públicas, evidenciando unos efectos negativos -que los restantes entes con potestades normativas no pudieron o no tuvieron voluntad de paliar- derivados, primordialmente de dos cuestiones: el régimen del silencio administrativo y la revisión de los actos administrativos.

No obstante, las novedades traídas por la Ley 4/1999 tienen mayor alcance, pues afectan, en mayor o menor profundidad, a cuarenta artículos, a dos disposiciones adicionales (añadiendo otras seis adicionales), y a la disposición final de la LRJ-PAC, además de hacer los necesarios retoques de sistemática y consiguiente cambio de redacción de alguna rúbrica.

Por una parte, y tras abundar en los principios que deben presidir, en general, la actuación de todas las Administraciones públicas (buena fe, confianza legítima, transparencia, participación), la

Ley 4/99 sitúa el principio de lealtad institucional en el pórtico de los que han de regir las relaciones recíprocas entre aquéllas, al tiempo que matiza el concepto de las Conferencias Sectoriales y otros órganos de cooperación diferentes, como técnica mediante la cual se articulan dichas relaciones; asimismo considera a los Organismos públicos vinculados o dependientes de la Administración General del Estado como sujetos hábiles para celebrar convenios de colaboración con las Administraciones de las Comunidades Autónomas.

Es en la regulación de la actividad de las Administraciones públicas (título IV) donde se incorporan las modificaciones de mayor calado, por afectar al denostado régimen del silencio administrativo que inauguró la LRJ-PAC. Este instituto jurídico pasa a ser ahora de sentido positivo, con carácter general, y sólo una norma con rango de ley o norma comunitaria europea puede alterarlo. En estrecha relación con el mismo se dictan nuevas reglas sobre los plazos máximos de resolución -y notificación- de los procedimientos administrativos.

La reforma afecta asimismo al régimen de revisión de los actos administrativos, suprimiendo la posibilidad de revisar de oficio los actos anulables favorables para los interesados (sólo cabe ahora la vía de declaración de lesividad) y reviviendo el recurso de reposición, si bien con carácter potestativo, amén de recuperar para el recurso jerárquico su tradicional denominación de recurso de alzada.

En lo relativo a la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas, se contempla ahora genéricamente la que pueda resultar de la actuación conjunta de varias Administraciones (y no únicamente cuando derive de fórmulas colegiadas de actuación, como se decía anteriormente), responsabilidad que será solidaria sólo si no es posible su determinación atendiendo a los criterios de

competencia, interés público tutelado e intensidad de la intervención de cada una de ellas.

La nueva Ley insiste en resaltar la unificación del régimen jurídico sustantivo de la responsabilidad patrimonial, sentando también la unidad de jurisdicción, sin distinguir si la actuación de las Administraciones es de derecho público o privado.

- Ley 8/1999, de 6 de abril, de Reforma de la Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre Propiedad Horizontal.

Aun cuando el texto aprobado no hace mención expresa a ello, las reformas que introduce el legislador estatal sobre esta forma especial de propiedad con el fin de agilizar su gestión mediante un nuevo régimen de adopción de acuerdos, reforzando al tiempo los poderes de la comunidad frente al copropietario moroso, encuentran su título habilitante en el artículo 149.1, 8ª de la Constitución española.

No obstante, y por su eventual incidencia en el título competencial relativo a la vivienda (art. 148.1, 3ª CE), la ley contiene una única referencia a las Comunidades Autónomas (más propiamente, a *"las disposiciones que en uso de sus competencias adopten las Comunidades Autónomas"*), en una nueva disposición adicional cuyas previsiones hay que poner en relación con el llamado fondo de reserva (que se lleva al apartado 1.f) del artículo 9 LPH en su nueva redacción), anteriormente inexistente, que tiene por objeto atender el pago de gastos que resultan imprescindibles para el mantenimiento adecuado del edificio y sobre cuya constitución fija el legislador estatal una serie de reglas, sin perjuicio de lo que al respecto establezcan las normas autonómicas.

- Ley 10/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 1/1999, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana.

Como es sabido, los artículos que se enumeran en la disposición final 3ª de la Ley Orgánica 1/1999 (LOPSC) carecen de rango orgánico, razón por la cual ha sido suficiente Ley ordinaria para incorporar al apartado 2 del artículo 29 de aquélla un nuevo párrafo, con el objeto dar respuesta a una de las reivindicaciones formuladas en las bases para el Pacto Local en relación con el papel de los Ayuntamientos en el área de la seguridad ciudadana, aspecto sobre el cual el Gobierno de la Nación ha reconocido que la amplitud y generalidad de los tipos sancionadores previstos en la LOPSC viene planteando dificultades, dadas las limitaciones de la potestad reglamentaria en el ámbito sancionador administrativo.

A tal efecto es de recordar que la Sentencia del Tribunal Constitucional 341/1993, de 18 de noviembre, procedió a declarar inconstitucional el inciso final del artículo 26, j) LOPSC, precepto que, tras tipificar en nueve apartados una serie de conductas que constituyen infracciones leves a la seguridad ciudadana, lleva a su letra j) una cláusula residual de triple contenido. En primer lugar, las que, no estando calificadas como graves o muy graves, constituyan incumplimientos de las obligaciones o vulneración de las prohibiciones establecidas en la propia LOPSC. La misma calificación merecen las transgresiones a lo establecido en leyes especiales relativas a la seguridad ciudadana. Por último, y en igual sentido, se hace remisión a lo previsto *en las reglamentaciones específicas o en las normas de policía dictadas en ejecución de las mismas*.

El Tribunal Constitucional analiza si esta genérica delimitación *per relationem* respeta las exigencias dimanantes del artículo 25.1 CE,

en cuya virtud sólo la norma con rango de ley es llamada a configurar supuestos de infracción, aun cuando la misma remita al reglamento la precisión complementaria de algún elemento o rasgo del ilícito, concluyendo que en modo alguno puede la ley habilitar o remitir al reglamento para la configuración *ex novo* de obligaciones o prohibiciones cuya contravención de origen a una infracción sancionable (F.J. 10).

De otro lado, el artículo 29.2 LOPSC atribuye a los Alcaldes competencia para sancionar infracciones graves o leves en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas, tenencia ilícita y consumo público de drogas *y por las infracciones leves tipificadas en los apartados g), h), k) y j) del artículo 26* (salvo en el inciso de esta última letra j), como se acaba de señalar), si bien previa audiencia de la Junta Local de Seguridad, ya que, en otro caso, han de limitarse a poner los hechos en conocimiento de las autoridades competentes o, previa sustentación del oportuno expediente, proponer la imposición de las sanciones que correspondan.

Aunque esta previsión no se altera con la reforma que aquí comentamos, en adelante, y en virtud del nuevo párrafo que se incorpora a este artículo 29.2, *"para la concreción de las conductas sancionables, las ordenanzas municipales podrán especificar los tipos que corresponden a las infracciones cuya sanción se atribuye en este artículo a la competencia de los Alcaldes, siempre dentro de la naturaleza y los límites a los que se refiere el artículo 129.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre..."*, precepto este que no hace sino recordar, como consecuencia del principio de legalidad proclamado en el artículo 25.1 CE, los límites a que han de atenerse las normas reglamentarias cuando de ilícitos administrativos se trata.

Así pues, y sin merma de la necesidad de ley previa que describa suficientemente las conductas objeto de reproche en sede administrativa, la nueva medida legislativa pretende reforzar la potestad sancionadora de los municipios en alguna de las materias reguladas en la LOPSC. No obstante, desde el punto de vista sistemático, y en atención a su contenido, oscurece su comprensión que este nuevo párrafo se sitúe en un precepto comprendido en la sección 2ª del capítulo IV LOPSC, destinada a regular las sanciones (y a atribuir competencia sancionadora a distintos órganos y autoridades de la Administración del Estado, así como a los Alcaldes), y no en la sección 1ª del mismo capítulo, que es donde se describen los distintos tipos de ilícito según su gravedad.

- Ley 11/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y otras medidas para el desarrollo del Gobierno Local, en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial y en materia de aguas.

Bajo este largo título se enuncia otro bloque de medidas que también surgen del tantas veces citado Pacto Local y a las que se da respuesta, fundamentalmente, en el marco de la norma básica -la LBRL- que en 1985 delimitó el ámbito material de la autonomía local, si bien debía ser el legislador sectorial, estatal o autonómico, quien viniera a concretar su desarrollo sustantivo, como fórmula descentralizadora para hacer efectiva la proximidad de la Administración a los ciudadanos.

La modificación atañe a materias en las que las Cortes Generales pueden intervenir, aun cuando en el aspecto competencial permanecen inalterados los artículos 25 a 28 (competencias de los Ayuntamientos) y 36 a 38 (competencias de las Diputaciones

provinciales), puesto que los veinticinco artículos y dos disposiciones adicionales de la LBRL que se modifican, afectan fundamentalmente a cuestiones de otra índole que pueden sistematizarse así: de un lado los preceptos destinados a regular la organización de municipios y provincias (dentro de los títulos II y III, respectivamente); de otro, los relativos al régimen de funcionamiento de sus órganos colegiados, impugnación de actos y acuerdos, y estatuto de los miembros de las corporaciones locales (contemplados en el título V).

Dentro del primer grupo, y con respeto a otras formas organizativas que prevea la legislación autonómica (inciso que tiene muy en cuenta el F.J. 6 de la STC 214/1989, de 21 de diciembre, que declaró inconstitucional el último párrafo del artículo 20.1 LBRL), la nueva redacción del artículo 20 LBRL establece la existencia, con carácter necesario en municipios de más de 5.000 habitantes, de órganos colegiados complementarios -en los que han de participar todos los grupos políticos integrantes de la Corporación- con funciones de estudio, informe o consulta de los asuntos que han de ser sometidos a la decisión del Pleno. En sentido semejante se reforma el artículo 32, en lo que concierne a las Diputaciones provinciales.

Asimismo, y en aras a la eficacia de la gestión, la reforma de los artículos 21, 22, 33 y 34 LBRL aborda la reordenación de las atribuciones de los órganos unipersonales y colegiados de las Corporaciones Locales, fortaleciendo las funciones ejecutivas de aquellos y, como contrapartida, las de control que corresponden al Pleno.

Entre las novedades que se llevan al título V LBRL, y en cuanto al régimen de funcionamiento (apartado *a*) del art. 46.2), se modula la periodicidad de las sesiones plenarias ordinarias, aumentando su frecuencia, como mínimo, a un mes en las Diputaciones

Provinciales y Ayuntamientos de municipios de más de 20.000 habitantes, y a dos meses en los Ayuntamientos de municipios de población comprendida entre 5.001 y 20.000 habitantes. Sólo en los municipios de hasta 5.000 habitantes sigue rigiendo el plazo anterior de tres meses. Asimismo, se modifica el régimen de las sesiones plenarias extraordinarias, introduciendo mecanismos que garanticen la efectividad de su celebración evitando que el Presidente de la Corporación incumpla la obligación de convocarlas.

Por lo que hace al *quórum* necesario para la adopción de acuerdos, y como consecuencia de la reordenación entre las competencias del órgano unipersonal y las que corresponden al plenario, se da nueva redacción al artículo 47.3 LBRL, destinado a regular los supuestos en que se exige mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación.

En el ámbito de la revisión de actos y acuerdos en vía administrativa a instancia de parte, se da nueva redacción al artículo 52.1 (recurso potestativo de reposición que se acomoda a las previsiones de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre -LRJ-PAC-reformada por la Ley 4/199, de 13 de enero).

Por su parte, en el capítulo III del mismo título V, sobre impugnación de actos y acuerdos y ejercicio de acciones por parte de la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas, se introducen una serie de mejoras técnicas para solicitar a las Entidades locales ampliación de información (art. 64). En el mismo sentido se contempla el requerimiento de anulación, según se trate de actos y acuerdos que infrinjan el ordenamiento jurídico (art. 65.1 y 2), o de los que atenten gravemente al interés general de España (art. 67.1), así como la suspensión de estos últimos por el Delegado del Gobierno (art. 67.2). En cuanto al plazo para la interposición de recurso contencioso-

administrativo (bien directamente, o previo requerimiento de anulación) frente a actos o acuerdos que incurran en infracción del ordenamiento jurídico, menoscaben competencias del Estado o de las Comunidades Autónomas, interfieran su ejercicio o excedan de las competencias de las Entidades locales, se hace remisión al señalado en la Ley Reguladora de dicha jurisdicción (art. 65. 3 y 4, y art. 66), plazo que será de diez días a contar desde el acuerdo de suspensión adoptado por el Delegado del Gobierno, en el caso de atentado grave al interés general de la nación (art. 67.3).

En cuanto al estatuto de los miembros de las Corporaciones locales (capítulo V del título V), el nuevo apartado 3 del artículo 73 LBRL hace reconocimiento expreso de la constitución de los miembros de las Corporaciones locales en grupos políticos, a los que, para su funcionamiento, puede dotarse económicamente por el Pleno con cargo al presupuesto anual. En materia retributiva, y conforme a la nueva redacción del artículo 75.1, los corporativos pueden ser remunerados tanto si desempeñan sus funciones en régimen de dedicación exclusiva, como en régimen de dedicación parcial.

Aunque un tanto asistemáticamente, no podemos dejar de referirnos, por último, al nuevo apartado 3 del artículo 50 LBRL que, colmando la laguna anteriormente existente, atribuye competencia a la Administración del Estado para resolver las cuestiones sobre deslinde de términos municipales que se susciten entre municipios pertenecientes a distintas Comunidades Autónomas.

- Ley 24/1999, de 6 de julio, de modificación del artículo 92.2 del Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24-3-1995, referido a la extensión de Convenios Colectivos.

Delimitadas en el artículo 149.1.7ª CE las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia laboral (exclusiva para legislar y de ejecución, respectivamente), no ha faltado ocasión para la conflictividad competencial a propósito de la Administración a la que correspondía dictar los actos de extensión de convenios colectivos que se contempla en la presente reforma.

Es de señalar que el artículo 9.2.2 del Texto Refundido del Estatuto de los Trabajadores de 1995 se limitó a reproducir, en este aspecto, lo previsto en la Ley 8/1980, aun cuando el Tribunal Constitucional, en sus sentencias 86/1991, de 25 de abril, y 102/1991, de 13 de mayo, había declarado que si bien es competencia estatal dictar la legislación, comprensiva asimismo del desarrollo reglamentario que cubre el procedimiento para acordarlo, el acto de extensión de un convenio colectivo no está incluido en la legislación en materia laboral que el artículo 149.1.7ª CE reserva al Estado, al no aparecer vinculado en modo alguno a la finalidad del precepto constitucional de mantener una uniformidad en la ordenación jurídica de la materia. Por el contrario, el citado acto pertenece a la esfera de lo ejecutivo, y, en consecuencia, al ámbito competencial de las Comunidades Autónomas, pues su finalidad no es otra que "componer los intereses de los trabajadores y empresarios que, por las causas previstas en el artículo 92.2 ET, no han podido dar vida a un Convenio Colectivo propio. Y desde este punto de vista, puede aproximarse conceptualmente a otros actos de ejecución de la legislación del Estado que, sin perjuicio de su carácter normativo, entran en la esfera competencial de las CCAA".

Así pues, y además de la importancia que desde el punto de vista de las relaciones laborales puede representar esta modificación, nuestro interés radica en el reconocimiento expreso que en la misma se hace de las competencias que corresponden a las Administraciones de las Comunidades Autónomas sobre la materia.

- Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas.

Como es sabido, y salvo el llamamiento a los poderes públicos para fomentar, mediante una legislación adecuada, las sociedades cooperativas (art. 129.2 CE), el texto constitucional no reserva al Estado, de modo directo y expreso, competencia en esta materia (aun afectada, sin duda, por otros títulos contemplados en el art. 149.1 CE), inicialmente atribuida con carácter exclusivo en algunos Estatutos de Autonomía, y sobre la que buena parte de los Parlamentos regionales han legislado tras la aprobación de 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 artículo 143 de la Constitución, dando lugar a una considerable diversidad normativa.

De ahí que el legislador estatal, que en 1987 había adaptado el régimen jurídico de las sociedades cooperativas a las exigencias del Estado de las Autonomías mediante la Ley 31/1987, de 2 de abril, General de Cooperativas, afirme que tal asunción competencial significa, en la práctica, una reformulación del ámbito de aplicación de la nueva Ley, según se hace en el artículo 2 de la misma, en cuya virtud únicamente afecta a las sociedades cooperativas que desarrollen su actividad cooperativizada en el territorio de varias Comunidades Autónomas, y, aun así, salvo que en una de ellas se desarrolle con carácter principal (y por supuesto, en las ciudades de Ceuta y Melilla, que no cuentan con competencias estatutarias en la materia). En consonancia con tan restrictivo alcance, se prevé la presencia de las Administraciones autonómicas en el Consejo para el Fomento de la Economía Social que se crea en la DA segunda de la nueva Ley, cuando éstas así lo soliciten.

Su adopción, también influida por las últimas decisiones normativas habidas tanto a nivel nacional como de la Unión Europea, se justifica en los cambios tecnológicos, económicos y de organización del trabajo que requieren la adecuación de esta fórmula societaria a la competitividad del mercado, siendo voluntad declarada en la exposición de motivos de la Ley propiciar su expansión y consolidación como empresa.

Desde la perspectiva de la función de defensa de nuestro Estatuto de Autonomía, ninguna extralimitación se aprecia en la nueva norma estatal que, por lo demás, deroga expresamente la Ley 31/1987 (salvo, transitoriamente, el capítulo III -Del Registro de Cooperativas- del título I) sin establecer previsión alguna acerca de cuál ha de ser el régimen jurídico aplicable en el caso de aquellas Comunidades Autónomas -Castilla y León entre ellas- que no han ejercido aún sus competencias legislativas en esta materia, cuestión que en la práctica y transitoriamente podría entrañar cierta complejidad cuyo planteamiento, no obstante, excedería de nuestro objeto.

- Ley 29/1999, de 16 de julio, de modificación de la Ley 14/1994, de 1 de junio, por la que se regulan las Empresas de Trabajo Temporal.

La presente norma afecta a diez de los veintiún artículos de la Ley 14/1994, y responde a las demandas planteadas desde distintos sectores, con el fin de evitar restricciones de los derechos laborales y la protección de los trabajadores comprendidos en su ámbito de aplicación.

Entre las modificaciones adoptadas se establecen criterios de valoración de los requisitos necesarios para el otorgamiento de la autorización administrativa, disponiendo la equiparación salarial de los

trabajadores que presten sus servicios a través de una empresa de trabajo temporal de acuerdo con el convenio colectivo aplicable en la "empresa usuaria", que viene obligada, asimismo, a entregar a los representantes de los trabajadores una copia básica de los contratos de trabajo o de la orden de servicio de los trabajadores puestos a disposición por la ETT.

Se limitan las causas de temporalidad de los contratos de puesta a disposición entre las ETT y las empresas usuarias a los mismos supuestos, condiciones y requisitos que vienen establecidos en el artículo 15 del Estatuto de los Trabajadores.

En atención al factor adicional de riesgo que constituye la temporalidad de la prestación del trabajo, se obliga a las ETT a facilitar a los trabajadores formación teórica y práctica en materia de prevención de riesgos laborales, y la celebración del contrato de puesta a disposición sólo es posible si se ha realizado la evaluación de los riesgos laborales que comporta el puesto de trabajo a desempeñar, en los términos establecidos en la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales.

En orden al efectivo cumplimiento de las anteriores previsiones se tipifican nuevas infracciones, tanto de las ETT como de las empresas usuarias.

- Ley 30/1999, de 5 de octubre, de Selección y provisión de plazas de personal estatutario de los Servicios de la Salud.

Como señala su exposición de motivos, la presente Ley es consecuencia indirecta de los pronunciamientos jurisdiccionales habidos en el año 1998 -del Tribunal Constitucional, al resolver la

cuestión de inconstitucionalidad promovida en el seno de diversos recursos contencioso-administrativos, y posterior resolución de éstos por el Tribunal Supremo- que han declarado la inconstitucionalidad del artículo 34 cuatro de la Ley 4/1990, de 26 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990, por no ser marco adecuado para regular esta materia, y, en consecuencia, la falta de apoyo legal e invalidez del Real Decreto 118/1991, de 25 de enero, sobre selección del personal estatutario y provisión de plazas en las Instituciones Sanitarias de la Seguridad Social.

La afección de estos pronunciamientos a los procesos selectivos y de traslados que se encontraban en curso, motivó la adopción del Real Decreto-Ley 1/1999, de 8 de enero, que fue convalidado por el Pleno del Congreso de los Diputados acordándose su tramitación como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia, de conformidad con lo previsto en el artículo 86.3 CE.

En tanto tenga lugar la aprobación del estatuto marco a que se refiere el artículo 84 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, se dicta la presente Ley al amparo de lo previsto en el artículo 149.1, 16ª y 18ª CE, en cuanto sus normas forman parte de la coordinación general sanitaria y son bases del marco estatutario regulador de personal incluido en su ámbito de aplicación. En este contexto se encomienda su posterior desarrollo al Estado y a las Comunidades Autónomas, de acuerdo con sus respectivas competencias.

- Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación.

En su vertiente normativa, el sector sobre el que incide esta Ley -dando continuidad a la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del

suelo y valoraciones- sólo estaba anteriormente regulado en el Código Civil y en una variedad de normas que adolecían de importantes lagunas.

Aun cuando la entrada en vigor de la nueva Ley no se producirá hasta transcurridos seis meses de su publicación, que ha tenido lugar en el Boletín Oficial del Estado del 6 de noviembre, se exceptúa de esta *vacatio legis* lo previsto en su disposición adicional quinta, que, bajo la rúbrica "Regulación del derecho de reversión", y atendiendo a aquellos supuestos en que el proceso constructivo se vincula a una finalidad de utilidad pública o interés social, da nueva redacción a los artículos 54 y 55 de la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954, al amparo de lo previsto del artículo 149.1, 18ª de la Constitución.

Además de éste, diversos títulos competenciales se invocan expresamente su disposición final primera (señaladamente los previstos en las reglas 6ª y 8ª de dicho precepto constitucional, aun cuando la materia entronca, asimismo, con las relativas a sanidad, medio ambiente y títulos académicos y profesionales, entre otras). De ahí que también se indique expresamente que la Ley será de aplicación sin perjuicio de las competencias legislativas y de ejecución asumidas por las Comunidades Autónomas en este ámbito.

Las expectativas generadas por la nueva norma se cumplirán en la medida en que se logre la finalidad que expresamente proclama: Asegurar la calidad del proceso de edificación, que se somete a unos requisitos básicos (comprendidos en las exigencias técnicas y administrativas que contempla su capítulo II), y con ello, la adecuada protección de los intereses de los usuarios, a los que deberá hacerse entrega del denominado Libro del Edificio, comprensivo del proyecto y sus modificaciones, relación de los agentes intervinientes en el proceso

de edificación, e instrucciones de uso y mantenimiento del edificio y sus instalaciones (art. 7).

Sin ser momento de adentrarse en la valoración del nuevo régimen de la responsabilidad civil de los agentes que intervienen en el proceso de la edificación -que se contemplan en el capítulo IV bajo la rúbrica "Responsabilidades y garantías"-, el interés que suscita para nosotros, a tenor del amplio ámbito de aplicación que se establece en su artículo 2, radica en las previsiones acerca de las Administraciones públicas en cuanto actúen como agentes del proceso edificatorio, que, además de su sometimiento a la legislación especial de contratos, se regirán, en no lo previsto en la misma, por las disposiciones de la nueva Ley, a excepción de lo dispuesto sobre garantías de suscripción obligatoria.

- Ley 39/1999, de 5 de noviembre, para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras.

La consecución de los fines que la presente Ley propugna (cuya adopción se justifica en el mandato constitucional dirigido a los poderes públicos de asegurar a protección social, económica y jurídica de la familia, y en la promoción de los principios de igualdad y libertad), requiere la modificación de diversos preceptos del Estatuto de los Trabajadores, en lo relativo al régimen de permisos retribuidos y reducciones de jornada por motivos familiares; suspensión del contrato de trabajo por maternidad; riesgo durante el embarazo (situación que afecta a la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, dando nueva redacción a su artículo 26); adopción y acogimiento de menores y excedencia para atender al cuidado de familiares. En el caso de la regulación de los permisos en los supuestos de adopción, destaca la actuación llevada a cabo por esta Institución en

el ámbito de la colaboración con el Defensor del Pueblo estatal, desarrollada en el apartado de este informe relativo a "Menores". Por otro lado, el permiso de dieciséis semanas ininterrumpidas en caso de maternidad se amplía en dos semanas más por cada hijo, cuando se trate de parto múltiple, y se posibilita que el padre disfrute hasta un máximo de diez semanas, de las dieciséis correspondientes al permiso por maternidad. La misma duración tendrá el permiso por adopción y acogimiento de menores de seis años o mayores discapacitados, minusválidos o con especiales dificultades de inserción social y familiar, siendo posible dividir el periodo de suspensión si la madre y el padre trabajan.

El libre ejercicio de los anteriores derechos requiere las consiguientes modificaciones de la Ley de Procedimiento Laboral, al tiempo que se lleva a la Ley General de la Seguridad Social la creación de la nueva prestación de riesgo durante el embarazo, con el fin de proteger la salud de la mujer trabajadora embarazada.

Con el fin de equiparar el régimen de excedencia por cuidado de familiares y de permisos por maternidad y paternidad de los funcionarios civiles del Estado, se modifica la Ley 30/1984, de 4 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública (y en igual sentido la Ley 17/1999, de 18 de mayo, de Régimen del Personal de las Fuerzas Armadas), haciendo extensiva la licencia por riesgo durante el embarazo al ámbito del mutualismo administrativo.

- Ley 46/1999, de 13 de diciembre, de modificación de la Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas.

La adecuación a las previsiones constitucionales de la Ley de Aguas de 1985 (cuyo objeto consiste en *"la regulación del dominio*

*público hidráulico, del uso del agua y del ejercicio de las competencias atribuidas al Estado en las materias relacionadas con dicho dominio en el marco de las competencias delimitadas en el artículo 19 de la Constitución*", según la amplia fórmula empleada en su artículo 1.1) fue confirmada sustancialmente, también en lo que al reparto territorial de competencias se refiere, por la STC 227/1988, de 29 de noviembre, exponente de la dificultad que deriva del diseño competencial del título VIII CE, y en la que se establecieron importantes criterios interpretativos que hemos tenido presentes ahora.

En el tiempo transcurrido desde la aprobación de dicha Ley, han surgido, no obstante, importantes motivos para abordar la presente reforma, que viene a afectar a cuarenta y tres de sus artículos y a la disposición adicional tercera, incorporando, además, los nuevos artículos 12 *bis*, 13 *bis* y 61 *bis*; el título VIII, bajo la rúbrica "*De las obras hidráulicas*", comprensivo de los artículos 114 a 120 (que viene a subsanar la laguna legal existente en esta modalidad de obra pública); y la disposición adicional octava, en la que se establecen, a los efectos de lo previsto en el artículo 42.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre -LRJ-PAC-, los plazos de resolución y notificación de los procedimientos regulados en aquella.

De este modo se abordan ahora nuevos mecanismos que reclama la gestión de los recursos hídricos, en su doble vertiente de calidad de los mismos, de acuerdo con las exigencias de protección medioambiental procedentes de la Unión Europea (factor acogido expresamente en diversos preceptos, entre otros los artículos 5, 10, 13 *bis*, 22, *f*...), y de una mayor demanda en el consumo, que exige una nueva perspectiva de economía del agua -su mejor utilización-.

A tal efecto, la Ley viene a dotar de rango legal la adopción de nuevas tecnologías en la desalación de las aguas, estableciendo su

régimen jurídico en el artículo 12 *bis*, aguas así obtenidas que formarán parte del dominio público hidráulico una vez que se incorporen a los elementos que lo integran (art. 2).

En el ámbito de la Administración Pública del agua, al lado de la definición, configuración y atribuciones de los organismos de cuenca, aparecen mecanismos de colaboración entre éstos y las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus respectivas competencias, en la nueva redacción del artículo 23.

Por lo que concierne a la planificación hidrológica (título III), además de la mención expresa al buen estado ecológico del dominio público hidráulico como objetivo general de la misma, y al especial deber de coordinación de la planificación sectorial de regadíos y otros usos agrarios, se definen desde la propia Ley aquellas obras hidráulicas que serán consideradas de interés general, en las cuencas que excedan del ámbito territorial de una Comunidad Autónoma.

La reforma afecta a buena parte de los artículos comprendidos en los títulos IV y V, siendo de destacar, en lo relativo a la utilización del dominio público hidráulico, de un lado, la flexibilización del actual régimen concesional junto al nuevo contrato de cesión de derechos al uso del agua. De otro, la obligación de establecer y mantener sistemas de medición sobre los caudales de agua efectivamente utilizados, obligación que se extiende a quienes realicen cualquier tipo de vertidos en el mismo; y el régimen de los caudales ecológicos, que se fijarán en los planes hidrológicos de cuenca con la consideración de restricciones impuestas con carácter general a los sistemas de explotación. Asimismo, y junto a los ya existentes criterios generales de preferencia para el otorgamiento de concesiones, se introduce el de mantenimiento o mejora de la calidad del agua.

Por lo demás, tiene lugar la modificación del artículo 51.4, que fue declarado inconstitucional en la STC 227/1988 al entender que la reversión de las obras construidas al extinguirse un derecho concesional no puede producirse exclusivamente a favor del Estado (como establecía anteriormente el precepto), sino de las entidades que en cada caso sean competentes en materia de recursos hidráulicos.

La consideración ambiental aparece en el régimen de protección del dominio público hidráulico (arts. 84, 89, 90), que, por lo que hace al deslinde de los cauces recibe nueva regulación (art. 87). Por el contrario, no se altera la redacción original del artículo 88.1, que, según la citada sentencia, incurre en extralimitación competencial, en cuanto, más allá del establecimiento de zonas de servidumbre y policía -al igual que se contempla para las corrientes de agua- prevé condicionamientos al uso del suelo y actividades que se desarrollen en el área de las márgenes de los lagos, lagunas y embalses.

Como aspecto novedoso de la reforma es de citar la nueva redacción que se da a los artículos 92, 93, 96 y 97, donde la simplificación del concepto de vertido no impide profundizar en el alcance del mismo, al tiempo que se introduce una regulación más estricta de las autorizaciones -fijando ahora el plazo máximo de su vigencia en cinco años, renovables sucesivamente-, y se vincula su otorgamiento al buen estado ecológico de las aguas, con previsión expresa de programas de reducción de la contaminación. Se regula, asimismo, la potestad de revisión y modificación de las autorizaciones de vertidos, y el régimen de los no autorizados o que incumplan las condiciones de la autorización, y se extiende el mandato de coordinación entre los organismos de cuenca y la Administración -estatal y autonómica- en las actuaciones encaminadas a la conservación, protección y recuperación de las zonas húmedas (art. 103.4).

A destacar, por último, que en el régimen económico y financiero de la utilización del dominio público hidráulico se introduce (art. 105) el nuevo canon de control de vertidos -que entrará en vigor el 1 de enero del año 2001, conforme previene la disposición transitoria única de la Ley 46/99-, como tasa que gravará los vertidos en sí mismo considerados y no el hecho de su autorización, y será independiente de los cánones o tasas que puedan establecer las Comunidades Autónomas o Corporaciones locales para financiar las obras de saneamiento y depuración.

- Ley 50/1999, de 23 de diciembre, sobre el Régimen Jurídico de la Tenencia de Animales Potencialmente Peligrosos.

Al amparo de la competencia atribuida al Estado e el artículo 149.1 29ª de la Constitución en materia de seguridad pública, y sin perjuicio de las competencias que, de acuerdo con sus Estatutos, ostentan las Comunidades Autónomas en materia de protección de personas y bienes, y mantenimiento del orden público, las medidas de intervención administrativa que establece esta Ley traen su causa en el clima de inquietud generado en la ciudadanía a consecuencia de los reiterados ataques protagonizados por perros.

A este fin, sin perjuicio de lo que reglamentariamente se determine, en particular, sobre los animales domésticos o de compañía pertenecientes a la raza canina, la Ley define con carácter genérico que animales se consideran potencialmente peligrosos, sometiendo a licencia administrativa su tenencia, importación o entrada en territorio nacional y su venta o transmisión por cualquier título.

Los propietarios, criadores o tenedores de los animales a que se refiere la norma vienen obligados a su inscripción (a cuyo efecto

existirán Registros administrativos en el ámbito municipal y autonómico), así como a la identificación de los mismos, que no admitirá excepciones en el caso de animales de la especie canina, encomendando al Reglamento la regulación del procedimiento que ha de seguirse a tal efecto.

Se regulan, asimismo, los requisitos y obligaciones de los adiestradores y se establece el certificado de capacitación de éstos, encomendando su otorgamiento a las Comunidades Autónomas, que también determinarán las pruebas, cursos o acreditación de experiencia necesarios para su obtención.

El ejercicio de la potestad sancionadora derivada de las infracciones que la Ley establece corresponde a los órganos de las Comunidades Autónomas y municipales competentes en cada caso.

- Ley 52/1999, de 28 de diciembre, de reforma de la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia.

Nace esta Ley (y por ello no atenderemos a su contenido sustantivo) inevitablemente condicionada por la sentencia del Tribunal Constitucional 208/1999, de 11 de noviembre, recaída en los recursos de inconstitucionalidad promovidos por el Gobierno Vasco y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña frente a diversos preceptos de la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia, recabando para sí, a la luz de sus respectivas previsiones estatutarias, la competencia respecto a las facultades ejecutivas que se regulan en distintos lugares de la Ley que ahora se modifica.

El máximo intérprete constitucional se plantea, con carácter previo, la incidencia real que sobre la LDC haya tenido el Real

Decreto-Ley 6/1999, de 16 de abril, de Medidas Urgentes de Liberalización e Incremento de la Competencia (en cuanto, con el carácter de legislación de aplicación general al amparo de la competencia atribuida al Estado en el artículo 149.1, reglas 6ª y 13ª CE, su artículo 10 procedió a modificar aquella), apreciando la pervivencia de la controversia, que radica en determinar la Administración competente para la ejecución de los preceptos de la Ley estatal, actualmente atribuida a dos órganos de la Administración del Estado -el Tribunal de Defensa de la Competencia y el Servicio de Defensa de la Competencia- configurando un sistema completamente centralizado (aun cuando las partes admiten sin reserva alguna que corresponde al Estado la potestad de normación en la materia "defensa de la competencia", que ha de entenderse asumida *ex* artículo 149.3 CE, toda vez que no se encuentra comprendida en la relación que se contiene en el apartado primero del mismo precepto constitucional).

El Tribunal Constitucional llega al núcleo de sus razonamientos en el F.J. 5 (objeto de votos particulares que también se extienden al F.J. 6), donde, no sin antes analizar el alcance de la competencia en materia de comercio interior, atribuida con carácter exclusivo "sin perjuicio" de la legislación del Estado sobre defensa de la competencia, en los Estatutos de Autonomía invocados (y en todos los demás, según señala expresamente), recuerda sentencias anteriores en las que la defensa de la competencia fue definida como comprensiva de toda la legislación ordenada a tal fin, "mediante la prevención y, en su caso, la represión de las situaciones que constituyen obstáculos creados por decisiones empresariales para el desarrollo de la competencia en el mercado", así como la caracterización de esta materia y de la protección de los consumidores como "los dos aspectos de la ordenación del mercado", que comporta la definición de una y otra "como especies del género de las competencias de ordenación del mercado." Parece claro al Tribunal que una competencia de ordenación

del mercado habrá de constituir, al menos parcialmente, un modo de intervención pública en el comercio y ser, sólo en esa medida, conceptualmente comercio.

También por el simple hecho de que la totalidad de la defensa de la competencia no haya quedado reservada al Estado, sino sólo la legislación, cabría deducir que las competencias ejecutivas en materia de defensa de la competencia han de estimarse, en alguna medida, atribuidas a las Comunidades Autónomas (F.J. 6), encontrando sus límites en aquellas prácticas restrictivas que teniendo lugar en un ámbito territorial no superior al de la Comunidad Autónoma, puedan afectar a la libre competencia en el conjunto del mercado nacional o en ámbitos supracomunitarios (F.J. 7).

En consecuencia, se estiman parcialmente los recursos, declarando inconstitucional la expresión "en todo o en parte del mercado nacional" contenida expresamente o por remisión en los artículos 4, 7, 9, 19, 11 y 25 a) y c) LDC, en la medida en que desconoce las competencias ejecutivas de la legislación estatal sobre defensa de la competencia atribuidas a las Comunidades Autónomas recurrentes en sus respectivos Estatutos.

No obstante, la nulidad de estos preceptos queda diferida hasta el momento en que, establecidos por la Ley estatal los criterios de conexión pertinentes, puedan las Comunidades Autónomas ejercitarlas.

La Ley 52/99, que según su exposición de motivos busca profundizar en los mecanismos que permitan un eficaz funcionamiento de los mercados, se declara respetuosa con lo dispuesto en la sentencia a que venimos aludiendo, toda vez que el contenido sustantivo de la reforma únicamente se refiere a aquellos aspectos integrantes del régimen jurídico de la defensa de la competencia que podrán ser aplicados por los órganos integrados en la Administración del Estado o

en las Comunidades Autónomas, una vez que se adopte la norma legal que establezca los pertinentes criterios de conexión (y en este sentido contiene, en su disposición final segunda, un mandato expreso que deberá cumplirse antes del 1 de octubre del año 2000).

- Ley 53/1999, de 28 de diciembre, por la que se modifica la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas.

Por la complejidad de la materia contractual y en atención a la finalidad aquí propuesta, no nos referiremos, salvo en lo imprescindible, al contenido de las modificaciones que afectan en mayor o menor medida a más de la mitad de los 216 artículos de que consta la Ley 12/1995 (a 112, (sin contar las disposiciones adicionales, transitorias y finales), sino, fundamentalmente, a las alteraciones que ha experimentado la disposición final primera de la misma, donde, bajo la rúbrica *Carácter de legislación básica y no básica*, el legislador de 1995 había establecido su aplicación general a todas las Administraciones públicas *ex* artículo 149.1. 18ª de la Constitución, exceptuando de tal carácter básico hasta sesenta artículos -más propiamente parte de los mismos-, una disposición adicional y cinco transitorias.

Más allá de la atribución de facultades para contratar, de acuerdo con la organización propia de las Comunidades Autónomas, el conjunto competencial entonces resultante -no cuestionado mediante recurso de inconstitucionalidad pese a la oposición frontal de los grupos parlamentarios nacionalistas- dejaba un estrecho margen para el desarrollo normativo en esta materia, incluso en el caso de aquellas

Comunidades Autónomas que estatutariamente disponían de competencias para ello.

Por lo que hace al proyecto de reforma de la disposición final primera LCAP remitido al Congreso de los Diputados en 1999, pasaban a ser sesenta y dos las menciones de artículos no considerados básicos (junto a la nueva disposición adicional décima, sobre adhesión a los sistemas de contratación centralizada de adquisición de bienes y servicios), donde se incorporaban *ex novo* los artículos 17, 18 y 19 (relativos a los requisitos de solvencia técnica en los contratos de obras, servicios, y solvencia técnica o profesional en los restantes contratos), y el artículo 144 (efectos de la fuerza mayor en el contrato de obras).

Asimismo, se mejoraba técnicamente la determinación del contenido no básico del artículo 84 (adjudicación y bajas temerarias), y se ampliaba la breve mención originaria del artículo 124 a su nuevo apartado 5 (responsabilidad derivada de la elaboración de los proyectos).

De otro lado, se suprimía la referencia al artículo 145 (expedición mensual de las certificaciones de obra ejecutada) y al artículo 152 (efectos de la resolución del contrato de obras), atribuyéndoles, en consecuencia, carácter básico.

Así las cosas, comienza la tramitación parlamentaria en el Congreso, donde el proyecto de disposición adicional primera fue objeto de tres enmiendas. La número 48 del Grupo Parlamentario Vasco (no acogida), proponía modificar completamente tanto el contenido como la técnica legislativa empleada, mediante mención expresa a los preceptos de carácter básico, que serían aquellos más vinculados a un "sistema común de contratación", y sin que ello comportase la universalidad del ámbito aplicativo de la regulación

básica. Este cambio de orientación afectaría, en su mayor parte, a las previsiones del Libro II LCAP.

Por su parte, el Grupo Parlamentario Popular y el Grupo Parlamentario Catalán, sin alterar la técnica empleada en la redacción original de la LCAP, formularon al texto proyectado de la disposición final primera sendas enmiendas de modificación (n.ºs. 55 y 207, respectivamente) en términos prácticamente idénticos, ampliando de sesenta y dos a setenta y ocho los artículos que, total o parcialmente, habrían de considerarse no básicos.

El contenido definitivo de la disposición final primera ha sido fruto de la enmienda transaccional alcanzada por ambos grupos y, según se recoge en el dictamen de la Comisión de régimen de las Administraciones Públicas del Congreso de los Diputados, no se aparta de las modificaciones inicialmente llevadas a las dos enmiendas planteadas más que en aspectos puntuales.

De este modo, al lado de la ampliación cuantitativa mencionada aparecen modificaciones sustantivas, bien con respecto al contenido de la DF primera vigente desde 1995, bien por referencia al texto proyectado de la misma, como sucede con el artículo 16 (relativo a los medios de acreditación de la solvencia económica y financiera), que definitivamente pasa a tener carácter básico, o con los artículos 17, 18, 19 y 144, que dejaban de ser básicos en el proyecto y tras la transaccional vuelven a serlo.

Por lo demás, en el Libro Primero de la LCAP, las novedades afectan los siguientes preceptos del capítulo VIII *-De la ejecución y modificación de los contratos-* del título III.

Se declara ahora no básico el artículo 96, relativo a las facultades de la Administración por demora en la ejecución o

incumplimiento del objeto del contrato (excepto su apartado 1, en cuanto sienta para el contratista la obligación general de cumplimiento en el plazo total, y en su caso, en los plazos parciales que se hayan previsto); y el artículo 97 sobre resolución por demora y prórroga de los contratos (salvando los requisitos de audiencia del interesado y dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, que resultan de aplicación en todo caso). En el capítulo único del título IV *-De la revisión de precios en los contratos de la Administración-* dejan de ser básicos los artículos 107, 108 y 109.

En el Libro II, sobre los distintos contratos administrativos, y comenzando por título I *-Del contrato de obras-*, pierde su carácter básico el régimen excepcional de contratación conjunta de elaboración de proyecto y ejecución de obras (regulado con mayor detalle en la nueva redacción del artículo 125), en lo que concierne a las facultades de la Administración para la subsanación de los defectos advertidos en el proyecto, los aspectos presupuestarios del expediente de contratación, y los efectos de la renuncia de la Administración a la ejecución de determinadas obras (apartados 3, 4 y 5). También aparecen *ex novo*, como no básicos, el sistema de retribución a tanto alzado del artículo 126, y las causas de resolución del contrato contempladas en las letras *a)*, *b)* y *c)* del artículo 150.

Entre la regulación de los contratos de gestión de servicios públicos (título II), dejan de tener carácter básico el artículo 164 (modificación y sus efectos), y 166 a 168 (cumplimiento y efectos, y causas de resolución). Y aun cuando el contenido del artículo 170 (efectos de la resolución) no se ha visto afectado por la Ley 53/99, el legislador lo considera ahora no básico, salvo su apartado 1 (frente al anterior carácter básico de todo el precepto, a excepción del apartado 2).

Dentro del título III *-Del contrato de suministro-*, reciben tratamiento semejante las previsiones sobre entrega y recepción de los bienes objeto de suministro y constitución en mora del contratista (art. 186); facultades de la Administración en el proceso de fabricación (art. 189); gastos de entrega y recepción (ahora todo el art. 191 y no sólo su apartado 1); responsabilidad por vicios o defectos durante el plazo de garantía (art. 192, excepto su apartado 4); algunas causas de resolución y efectos de la misma (arts. 193 y 194).

Por último, en el título IV *-De los contratos de consultoría y asistencia y de los servicios-*, según la nueva rúbrica que ahora recibe-, también pierden su carácter básico las reglas sobre responsabilidad del contratista y algunas causas de resolución y efectos de la misma (arts. 212.2, 214 y 215).

Esta reseña del *iter* parlamentario seguido en la reforma de la disposición final primera LCAP y del régimen resultante pone de manifiesto el labil y complejo terreno por el que, a la hora de detectar eventuales injerencias en el ámbito competencial de nuestra Comunidad, ha de discurrir la función de defensa del Estatuto de Autonomía de Castilla y León que el Procurador del Común tiene encomendada.

### 1.1.2. Reales Decretos

1.- Desde la incorporación de España a la Unión Europea, la exigencia de trasponer al ordenamiento jurídico interno la producción normativa comunitaria viene condicionando en mayor o menor medida el ejercicio de la potestad reglamentaria del Gobierno de la Nación, circunstancia que ha de conjugarse, a su vez, con los títulos

competenciales que fundamentan la adopción de las pertinentes normas, y que en la exposición de este primer apartado tomamos como criterio sistematizador en lo posible.

1.1.- A tenor de la competencia exclusiva del Estado en materia de bases y coordinación de la planificación económica, se ha analizado el siguiente grupo de normas, destinadas a establecer en el ámbito agrario y ganadero el régimen de diversas líneas de ayudas y subvenciones (de procedencia también diversa en su financiación) y los requisitos para su otorgamiento, encomendando la gestión y control de las mismas a las Comunidades Autónomas en cuyo territorio radiquen las explotaciones, con el consiguiente deber de información al Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación.

- Real Decreto 2722/1998, de 18 de diciembre, por el que se desarrolla el régimen de ayudas destinadas a promover la constitución de agrupaciones de productores agrarios.

- Real Decreto 145/1999, de 29 de enero, de fomento de las razas vacunas autóctonas españolas en régimen de producción extensiva, modificado por Real Decreto 1569/1999, de 8 de octubre.

- Real Decreto 283/1999, de 22 de febrero, por el que se establece la normativa básica relativa al régimen de ayudas en el sector de los forrajes desecados.

- Real Decreto 368/1999, de 5 de marzo, por el que se regula la ayuda a la producción de aceite de oliva para las campañas 1998-1999 a 2000-20001.

- Real Decreto 519/1999, de 26 de marzo, por el que se regula el régimen de ayudas a la apicultura en el marco de los programas nacionales anuales.

- Real Decreto 997/1999, de 11 de junio, sobre fomento de las razas autóctonas españolas de protección especial en peligro de extinción.

- Real Decreto 1680/1999, de 29 de octubre, sobre ayudas comunitarias en el sector de las semillas.

- Real Decreto 1729/1999, de 12 de noviembre, por el que se establecen las normas para la solicitud y concesión de las ayudas al lino textil y al cáñamo.

- Real Decreto 1972/1999, de 23 de diciembre, por el que se regula el procedimiento a seguir en caso de discordancias entre los datos de las declaraciones de cultivo de olivar y el registro oleícola o el sistema de información geográfica oleícola español.

- Real Decreto 1973/1999, de 23 de diciembre, sobre determinadas ayudas comunitarias en ganadería.

1.2.- Con el mismo fundamento competencial se ha dictado el Real Decreto 1643/1999, de 22 de octubre, por el que se regula el procedimiento para la tramitación de las solicitudes de inscripción en el Registro Comunitario de las Denominaciones de Origen Protegidas y de las Indicaciones Geográficas Protegidas, con el fin de adaptar a la normativa comunitaria (Reglamento (CEE) 2081/92) el sistema de ratificación, por parte de la Administración del Estado, de los reglamentos de denominaciones de origen y de indicaciones geográficas aprobados por las Comunidades Autónomas.

1.3.- Por su parte, el Real Decreto 1679/1999, de 29 de octubre, sobre concursos oficiales y concursos oficialmente reconocidos de vinos, designa las autoridades competentes (del Estado y de las Comunidades Autónomas) para la atribución de premios y

galardones a los participantes, toda vez que, en el territorio de la Unión Europea, la mención de esta circunstancia en el correspondiente etiquetado viene condicionada por el Reglamento (CE)1493/1999, del Consejo, de 17 de mayo, por el que se establece la organización común del mercado vitivinícola.

1.4.- El Real Decreto 1201/1999, de 9 de julio, por el que se establece el programa nacional de erradicación y control del fuego bacteriano de las rosáceas, dispone la adopción de las pertinentes medidas fitosanitarias a cargo de los particulares y de las Comunidades Autónomas, así como los mecanismos resarcitorios que, en su caso, procedan.

1.5.- También en conexión con el Derecho comunitario, la adopción de las siguientes medidas técnico-sanitarias encuentra su fundamento en el mismo título competencial anterior, así como en la competencia estatal en materia de bases y coordinación general de la sanidad (art. 149.1.16ª), y, eventualmente, en la relativa al régimen aduanero y arancelario (regla 10ª del mismo precepto).

- Real Decreto 218/199, de 5 de febrero, por el que se establecen las condiciones sanitarias de producción y comercialización con países terceros de carnes frescas, productos cárnicos y otros determinados productos de origen animal, cuya finalidad es no conceder condiciones más favorables a los productos procedentes de países no pertenecientes a la Unión Europea que a los elaborados y comercializados en su ámbito. Se recopilan en un único texto diversas normas dictadas en ejecución de directivas comunitarias sobre la materia.

- Real Decreto 285/1999, de 22 de febrero, por el que se modifica el Real Decreto 1137/1984, de 28 de marzo, por el que se aprueba la Reglamentación técnico-sanitaria para la fabricación,

circulación y comercio del pan y panes especiales, suprimiendo de la misma los aspectos correspondientes a las condiciones de los establecimientos artesanos, por ser competencia de las Comunidades Autónomas la adopción de disposiciones en la materia.

- Real Decreto 431/1999, de 12 de marzo, por el que se modifica la reglamentación técnico-sanitaria para la elaboración, circulación y comercio de preparados alimenticios para regímenes dietéticos y/o especiales, aprobado por Real Decreto 2685/1976, de 16 de octubre.

Por razón del territorio corresponde a las Comunidades Autónomas donde radique el domicilio social del fabricante o responsable de a primera puesta en el mercado, resolver sobre la adecuación de los productos notificados a las previsiones de la nueva reglamentación, para su posterior inscripción en el Registro General Sanitario de Alimentos de la Dirección General de Salud Pública del Ministerio de Sanidad y Consumo

- Real Decreto 571/1999, de 9 de abril, por el que se aprueba la Reglamentación técnico-sanitaria que fija las normas aplicables a la producción y comercialización de moluscos bivalvos vivos.

Como consecuencia de la necesidad de adaptación a la Directiva 97/61/CE, del Consejo de 20 de octubre, que contempla la aparición de una nueva toxina marina que puede constituir un riesgo para la salud de los consumidores, se refunden en un sólo texto las prescripciones que resultan vigentes, designando como autoridad competente, para el mercado interior, a los correspondientes órganos de las Comunidades Autónomas, y a los Ministerios de Agricultura, Pesca y Alimentación y de Sanidad y Consumo en los ámbitos de su competencia respecto a los intercambios con terceros países, así como

para las oportunas comunicaciones a otros Estados miembros y a la Comisión de las Comunidades Europeas.

- Real Decreto 608/1999, de 16 de abril, por el que se establecen las condiciones de autorización y registro para la importación de determinados productos del sector de la alimentación animal, procedentes de países terceros, y por el que se modifica el Real Decreto 1191/1998, de 12 de junio, sobre autorización y registro de establecimientos e intermediarios del sector de la alimentación animal.

- Real Decreto 770/1999, de 7 de mayo, por el que se aprueba la Reglamentación técnico-sanitaria para la elaboración, circulación y comercio de detergentes y limpiadores.

Debido a las importantes innovaciones técnicas y comerciales que han sufrido los productos a los que se refiere, la nueva norma deroga el Real Decreto 2816/1983, de 13 de octubre, extendiendo su ámbito de aplicación a otros productos de características similares a los detergentes, a tiempo que se regula su etiquetado, correspondiendo a las Comunidades Autónomas, en sus respectivos territorios, la vigilancia e inspección del correcto cumplimiento de cuantas prescripciones se establecen en la misma, sin perjuicio de la coordinación de actuaciones de todas las Administraciones públicas de acuerdo con sus respectivas competencias.

1.6.- En relación con la aproximación de la legislación de los Estados miembros de la Unión Europea en esta materia, y con el fin de garantizar una información adecuada a los consumidores y respetar la lealtad de las transacciones comerciales, los mismos títulos competenciales contenidos en las reglas 13ª y 16ª CE justifican la adopción del Real Decreto 1334/1999, de 31 de julio, por el que se aprueba la Norma general de etiquetado, presentación y publicidad de los productos alimenticios, que refunde el contenido del Real Decreto

212/1992, de 6 de marzo y sus posteriores modificaciones, con el fin de lograr una mayor clarificación y facilitar la aplicación de sus previsiones.

1.7.- De acuerdo con el régimen previsto en la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos, conforme a la Directiva 96/59/CE, del Consejo, de 16 de septiembre, y con fundamento en la competencia del Estado para dictar legislación básica sobre protección del medio ambiente, bases y coordinación general de la sanidad y comercio exterior, mediante el Real Decreto 1378/1999, de 27 de agosto, se establecen medidas para la eliminación y gestión de los policlorobifenilos (PCB), policloroterfenilos (PCT) y aparatos que los contengan, en cuya virtud se establecen una serie de obligaciones a cargo de sus poseedores, y de las empresas gestoras de residuos, con intervención de las Comunidades Autónomas en el control de su cumplimiento.

2.- Responden a otros títulos competenciales de diverso contenido las siguientes manifestaciones de la actividad reglamentaria del Estado, que, por su eventual incidencia en el ámbito de esta Comunidad Autónoma, se han analizado.

2.1.- En desarrollo de del Real Decreto-Ley 1/1998, de 27 de febrero, y del artículo 53 de la Ley 11/1998, de 24 de abril, General de Telecomunicaciones, se dicta el Decreto 279/1999, de 22 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento regulador de las infraestructuras comunes de telecomunicaciones para el acceso a los servicios de telecomunicación en el interior de los edificios y de la actividad de instalación de equipos y sistemas de telecomunicaciones, cuyas disposiciones se entienden sin perjuicio de las que puedan aprobar las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias en materia de vivienda y de medios de comunicación social, y de los actos

que puedan dictar en materia de antenas colectivas y televisión en circuito cerrado.

2.2.- A los efectos previstos en la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, forman parte del mismo el Patrimonio Documental y Bibliográfico, constituido por cuantos bienes, reunidos o no en Archivos y Bibliotecas, se declaren integrantes del mismo en el capítulo Primero del título VII de dicha Ley. Asimismo, su artículo 61.1, faculta a la Administración del Estado para crear cuantos archivos considere oportunos, en los términos que el precepto establece.

En su virtud, el Real Decreto 426/1999, de 12 de marzo, crea el Archivo General de la Guerra Civil Española, de titularidad estatal y con carácter plenamente autónomo respecto del Archivo Histórico Nacional -del que venía siendo una Sección ubicada en la ciudad de Salamanca- conservando esta misma sede, al tiempo que se atribuye la condición de vocales natos del Patronato rector del mismo a un representante de la Junta de Castilla y León, nombrado por el Presidente de la Junta, al Alcalde de Salamanca y al Rector de la Universidad de Salamanca.

2.3.- Con fundamento en el artículo 149.1.30ª CE, se ha dictado el Real Decreto 704/1999, de 30 de abril, por el que se regulan los procedimientos de selección para el ingreso en los centros universitarios de los estudiantes que reúnan los requisitos legales necesarios para el acceso a la Universidad.

En su virtud, y además de incorporar la regulación referente a los estudiantes procedentes del nuevo bachillerato y de los ciclos formativos de grado superior de la formación profesional, la admisión de estudiantes se realizará de acuerdo con las plazas ofertadas en cada una de las enseñanzas, regulando específicamente la admisión a

segundos ciclos de estudios universitarios y permitiendo la repetición de las pruebas de acceso a la Universidad en cualquier nueva convocatoria, con el fin de mejorar su calificación y acceder al primer ciclo de unos estudios determinados. Asimismo se introducen nuevas medidas que favorecen la movilidad de los estudiantes mediante la posibilidad de implantación del distrito autonómico e interautonómico.

2.4.- Conforme a la habilitación contenida en la disposición adicional primera de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, el Real Decreto 1112/1999, de 25 de junio, modifica y completa el Real Decreto 986/1991, de 14 de junio, por el que se aprueba el calendario de aplicación de la nueva ordenación del sistema educativo, con el fin de realizar las necesarias adaptaciones al nuevo marco temporal establecido por la disposición adicional vigesimoséptima de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social.

2.5.- Aunque la protección civil no aparece como materia específica en los preceptos constitucionales que atañen al reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, el Tribunal Constitucional (STC 133/1990, de 19 de julio). al conocer del recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley 2/1985, de 21 de enero, de Protección Civil, ha entendido que esta materia ha de englobarse en el concepto de seguridad pública del artículo 149.1.29<sup>a</sup> como de titularidad estatal, si bien no de modo exclusivo sino en forma concurrente con aquéllas, y cuyo límite viene informado por la noción de "interés nacional", ya sea por la necesidad de coordinación de las diversas Administraciones, ya sea por las dimensiones de determinados acontecimientos.

En desarrollo de dicha Ley se dicta el Real Decreto 1254/1999, de 16 de julio, por el que se aprueban medidas de control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas, derogando el Real Decreto 886/1988, de 15 de julio, sobre prevención de accidentes mayores en determinadas actividades industriales, como consecuencia de la obligación de trasponer a nuestro ordenamiento jurídico interno la Directiva 96/82/CE, del Consejo, de 9 de diciembre, que, revisando las anteriormente dictadas sobre la materia, se propone obtener un alto nivel de protección para las personas, los bienes y el medio ambiente ante accidentes graves, mediante medidas orientadas tanto a su prevención como a la limitación de sus consecuencias, planteando asimismo la necesidad de tener en cuenta la ubicación de las instalaciones en la planificación urbanística.

En su virtud, y bajo los principios de coordinación y cooperación administrativa, se impone a los industriales comprendidos en su ámbito de aplicación el cumplimiento de nuevos requisitos que inciden en la prevención y control de riesgos, reforzando los sistemas de inspección con el fin de asegurar políticas coherentes en toda la Unión Europea, y establece el alcance de la intervención de las Comunidades Autónomas, a las que corresponde asegurar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la norma mediante el ejercicio de las facultades de inspección y sanción.

2.6.- Por medio de la Ley 41/1997, de 5 de noviembre, y de acuerdo con la STC 102/1995, de 26 de junio, la nueva redacción dada al capítulo IV- De los Parques Nacionales- del título III de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestre, vino a completar el estatuto jurídico regulador de estos espacios protegidos, estableciendo su gestión y financiación en forma conjunta por la Administración General del Estado y las

Comunidades Autónomas en cuyo territorio se encuentren ubicados, y creando, en su artículo 22 bis, el Plan Director de la Red de Parques Nacionales, como nueva figura llamada a ser el instrumento básico de ordenación de la misma.

A tal previsión responde el Real Decreto 1803/1999, de 26 de noviembre, que atribuye a dicho Plan una vigencia de siete años, y al que deberán ajustarse los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y los Planes Rectores de Uso y Gestión que se aprueben para los distintos Parques Nacionales.

2.7.- Así como en nuestro Informe del pasado año nos hacíamos eco de la Ley 7/1998, de 13 de abril, sobre condiciones generales de contratación, no podemos dejar de referirnos ahora al Real Decreto 1828/1998, de 3 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento del Registro previsto en dicha Ley, que, en aras al conocimiento de su contenido, dispone el traslado trimestral de las modificaciones habidas en la correspondiente base de datos, a través del Instituto Nacional de Consumo, a los responsables de consumo de las Comunidades Autónomas, a las que también se hará llegar un ejemplar de la publicación anual en la que consten las sentencias judiciales inscritas como consecuencia del ejercicio de acciones individuales o colectivas de nulidad o no incorporación, así como de las acciones colectivas de cesación, retractación o declarativas de condiciones generales.

2.8. Finalmente, es de mencionar el Real Decreto 1911/1999, de 17 de diciembre, por el que se aprueba la estrategia nacional sobre drogas para el período 2000-2008, con la finalidad de actualizar el Plan Nacional sobre Drogas, sirviendo de marco de referencia para la necesaria cooperación y coordinación entre las diferentes

Administraciones públicas y las organizaciones no gubernamentales dedicadas al fenómeno de las drogodependencias.

En efecto, como expresamente se reconoce en su apartado 7 (Funciones y órganos de la estrategia nacional sobre drogas), sin obviar la realidad competencial que propicia el Estado de las Autonomías, donde todas las Administraciones, instituciones y entidades mantienen competencias diferentes, en muchos casos exclusivas y en otros delegadas o asumidas subsidiariamente, constituye uno de sus objetivos fundamentales articular en forma eficiente el óptimo desarrollo de las mismas.

En consonancia con lo propugnado en el nivel básico de reducción de la demanda (intervenciones dirigidas a minorar los daños ocasionados por el consumo de drogas), se contempla un sistema de asistencia e integración social de las personas afectadas, que deberá fundamentarse en la coordinación de las Administraciones con responsabilidad competencial sobre la salud y los servicios sociales, estructurado en circuitos terapéuticos que contemplen la participación de la Red de Salud Mental, de los Equipos de Atención Primaria de la Salud y de los Servicios Sociales, en los programas asistenciales para drogodependientes.

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

- Real Decreto 148/1999, de 29 de enero, materia de gestión de la formación profesional ocupacional. Su efectividad tuvo lugar a partir del 1 de marzo de 1999.

- Real Decreto 149/1999, de 29 de enero, sobre ampliación de los medios de la Seguridad Social traspasados a la Comunidad de

Castilla y León en las materias encomendadas al Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO), cuya efectividad se ha producido a partir del día 1 de julio de 1999.

- Real Decreto 1340/1999, de 31 de julio, en materia de enseñanza no universitaria, con efectividad a partir del día 1 de enero de 2000.

### *1.2. Conflictividad constitucional*

1.- Nos referiremos brevemente a la sentencia 12/1999, de 11 de febrero, recaída en la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, en relación con la disposición transitoria cuarta de la Ley 1/1993, de 6 de abril, de Ordenación del Sistema Sanitario de Castilla y León (LOSS, en adelante), por posible infracción del artículo 23.2 de la Constitución.

La cuestión se suscitó en el seno de los recursos contencioso-administrativos interpuestos contra la Orden de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial de 4 de enero de 1999 (B.O.C. y L. nº 4, de 7 de enero), por la que se acordó convocar proceso selectivo para ingreso en las Escalas Sanitarias de los Cuerpos Facultativo Superior, Titulado Universitario de Primer Ciclo, Ayudante Facultativo y Auxiliar Facultativo de la Administración de Castilla y León, en cumplimiento de la citada previsión legal, cuyo apartado primero establecía que *"con carácter excepcional, transitorio y por una sola vez, el acceso a la condición de funcionario de las distintas Escalas Sanitarias de los Cuerpos a que se refiere el artículo 20.3 de la Ley de la Función Pública de Castilla y León se efectuará mediante el procedimiento de concurso, el cual consistirá, de una parte, en la*

*calificación de los méritos aducidos y acreditados por los aspirantes conforme al baremo que se contiene en el apartado 4 de esta Disposición, y de otra en la realización de un Trabajo-Memoria mediante el cual se valorarán los conocimientos sobre los contenidos propios de las funciones a desempeñar y el dominio sobre los aspectos prácticos y organizativos de las mismas.(...)."*

El Tribunal Constitucional procede a acotar el alcance de la controversia a partir del contenido completo de la disposición transitoria cuarta LOSS (aunque advierte que en realidad sólo el apartado 4 de dicha disposición, que es donde se establece el sistema de valoración del concurso en lo relativo al baremo de servicios prestados, suscita al juzgador *a quo* dudas de constitucionalidad), en cuanto hace referencia expresa a una única convocatoria que califica de medida excepcional y transitoria.

A tal efecto recuerda su anterior doctrina, sistematizada y confirmada en la sentencia 16/1988, de 26 de enero, según la cual, y si bien estos sistemas de acceso han de considerarse proscritos por el artículo 23.2 CE, "no cabe excluir que, en determinados casos excepcionales, la diferencia de trato establecida en la Ley en favor de unos y en perjuicio de otros pueda considerarse como razonable, proporcionada y no arbitraria a los efectos de la desigualdad de trato que establece (...)".

Más adelante recuerda, asimismo, que "entre las condiciones que han de darse para que no quepa apreciar infracción alguna del artículo 23.2 de la Constitución hemos señalado las siguientes: Primera, y según se ha dicho, que se trate de una situación excepcional; segunda, que sólo se acuda a este tipo de procedimientos por una sola vez, pues de otro modo se perdería su condición de remedio excepcional para situación igualmente excepcional; y tercero, que dicha

posibilidad esté prevista en una norma con rango legal", desestimando la cuestión de inconstitucionalidad por entender que en el proceso selectivo que ha dado lugar al procedimiento del que trae causa la misma concurren todas las condiciones expuestas.

2.- La sentencia 50/1999, de 6 de abril ha resuelto los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por la Junta de Castilla y León y por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña contra diversos preceptos de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC), estimando parcialmente los mismos.

En lo que concierne a los motivos aducidos por nuestra Comunidad Autónoma, se cuestionaba en el recurso el carácter básico del régimen de delegación y suplencia -arts. 13.4 y 17-, así como buena parte de las reglas relativas al funcionamiento de los órganos colegiados -capítulo II del título II de la Ley- (y en forma semejante también por la Generalidad de Cataluña), al entender que estos preceptos se refieren a aspectos puramente organizativos y por ello invaden la competencia exclusiva de la propia Administración Autónoma reconocida en el, entonces, artículo 26.1 del Estatuto de Autonomía.

El Tribunal Constitucional formula, con carácter previo, una serie de precisiones sobre las competencias aducidas por las partes, señalando, de un lado, que el alcance de la competencia exclusiva para organizar libremente la propia Administración autónoma tiene como único contenido la potestad para crear, modificar y suprimir los órganos, unidades administrativas o entidades que configuran las respectivas Administraciones autónomas, y, de otro, que fuera de este ámbito, el Estado puede establecer *ex* artículo 149.1.18ª CE, principios y reglas básicas sobre aspectos organizativos y de

funcionamiento de todas las Administraciones públicas, si bien "no cabe atribuir a las bases estatales la misma extensión e intensidad cuando se refieren a aspectos meramente organizativos internos que no afectan directamente a la actividad externa de la Administración y a los administrados, que en aquellos aspectos en los que se da esta afectación".

Para el Alto Tribunal, la materia en la que deben encuadrarse los preceptos impugnados es la relativa al régimen jurídico de las Administraciones públicas, que es donde en pronunciamientos anteriores ha incluido "la regulación de la composición, estructura y competencias de los órganos de las Administraciones públicas", y sobre la que el legislador estatal ostenta competencia básica para establecer los elementos esenciales que garanticen un régimen jurídico unitario aplicable a todas ellas, aunque, como ya se ha dicho, el alcance de lo básico será menor en aquellas cuestiones que se refieren primordialmente a su organización y funcionamiento interno, que en aquellas otras que inciden más directamente en su actividad externa, sobre todo cuando afectan a la esfera de derechos e intereses de los administrados, aunque ciertamente no cabe trazar una distinción tajante entre unos aspectos y otros.

Conforme a las anteriores premisas, y sentado que corresponde al Estado establecer el común denominador normativo que encierran dichas bases, a partir del cual cada Comunidad Autónoma puede regular la materia con arreglo a sus peculiaridades e intereses, recuerda, asimismo, que "excede de lo básico toda aquella ordenación que, por su minuciosidad y detalle, no deja espacio alguno a la competencia autonómica de desarrollo legislativo", pues, en tal caso, se priva a lo presentado como básico de su condición de tal.

De este modo niega que el artículo 13.4 LRJ-PAC, en cuanto dispone que *"las resoluciones administrativas que se adopten por delegación indicarán expresamente esta circunstancia y se entenderán dictadas por el órgano delegante"*, incurra en la extralimitación pretendida. En primer lugar, porque su doble contenido -exigencia formal y regla de imputación cuando se produce alteración del ejercicio de las competencias- no es materia que atañe a a exclusiva competencia autoorganizatoria de las Administraciones públicas, sino al régimen jurídico de las mismas. Asimismo, porque esta tradicional técnica excede de lo meramente interno, incidiendo en las relaciones de aquellas con los ciudadanos.

A distinta conclusión llega el Tribunal Constitucional en lo que se refiere al régimen de la suplencia que contempla el apartado primero del artículo 17, cuya previsión genérica no se discute, sino sólo en cuanto el precepto desciende, indebidamente, a determinar que la suplencia de los titulares de los órganos administrativos corresponderá *a quien designe el órgano competente para el nombramiento de aquellos*. Por el contrario, confirma el carácter básico del apartado segundo del mismo artículo: *"la suplencia no implicará alteración de la competencia"*, que también se proyecta en las relaciones *ad extra* de las Administraciones y por ello se confirma su carácter básico.

Por último, la simple lectura de los artículos 23, 24 y 25 LRJ-PAC revela al Tribunal que la regulación que contienen es tan detallada y exhaustiva que no deja espacio significativo suficiente para que las Comunidades Autónomas puedan desplegar las potestades de desarrollo legislativo que tienen atribuidas estatutariamente, juicio que hace extensivo a los apartados 2, 3 y 5 del artículo 27, en lo relativo a las actas de las sesiones celebradas por los órganos colegiados.

En consecuencia, se declara que el inciso "por quien designe el órgano competente para el nombramiento de aquéllos", de los artículos 17.1; 23.1 y 2; 24.1, 2 y 3; 25.2 y 3; y 27.2, 3 y 5, no tiene carácter básico, por lo que dichos preceptos son contrarios al orden constitucional de competencias.

### *1.3.- Desarrollo normativo del Estatuto de Autonomía*

Más arriba nos hacíamos eco de las modificaciones traídas por la Ley 4/1999, de 13 de enero, a diversos preceptos de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, LRJ-PAC, cuyo carácter de norma rectora del procedimiento común al que debe ajustarse el ejercicio de las potestades administrativas nos sitúa en el plano de su relación con el ordenamiento jurídico autonómico.

Veremos a continuación los efectos que ha de producir esta novedad legislativa en la regulación del procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia de la Comunidad de Castilla y León, que corresponde a ésta *ex* artículo 39.3 del Estatuto de Autonomía.

Condicionado por los principios contenidos en el texto constitucional y que se han incorporado a la LRJ-PAC, nos detendremos asimismo en el ejercicio de la potestad sancionadora que atribuye a la Administración autonómica la Ley 6/1992, de 18 de diciembre, de Protección de Ecosistemas Acuáticos y de Regulación de la Pesca de Castilla y León.

Se aludirá, por último, a distintos supuestos de aplicación de la normativa sectorial autonómica en materia de protección de animales de compañía, caza, ayudas para adquisición de viviendas de protección

oficial y régimen de adjudicación de plazas en Centros de Educación Infantil.

### 1.3.1. El silencio administrativo en la Ley 4/1999, de 13 de enero

Según indica su exposición de motivos, el logro de una mayor eficacia y servicio a los ciudadanos constituye voluntad expresa de la Ley que ha venido a dar distinto alcance y contenido a los preceptos que regulan la actividad de las Administraciones públicas, comprendidos en el título IV LRJ-PAC. Dentro de éstos, y por los efectos que comporta en orden a la actuación administrativa en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma, analizaremos el nuevo régimen del silencio administrativo, no sin antes hacer referencia a las previsiones sobre el plazo máximo de resolución de los procedimientos, por la estrecha relación que existe entre ambas nociones.

#### Duración de los procedimientos.

En su nueva redacción, el artículo 42 LRJ-PAC comienza por proclamar las obligaciones que pesan sobre las Administraciones públicas de dictar resolución expresa en todos los procedimientos y de notificarla «*cualquiera que sea su forma de iniciación*» (por tanto también en los iniciados de oficio). Obligaciones ambas sometidas al plazo máximo de duración del procedimiento que vendrá fijado por la correspondiente norma reguladora del mismo, y que no podrá exceder de seis meses salvo que una norma con rango de ley establezca uno mayor o así se prevea en la normativa europea comunitaria. En defecto de plazo así establecido rige el general de tres meses (art. 42, apartados 2 y 3).

Así pues, la regla general del plazo de seis meses que la propia LRJ-PAC establece sólo cede ante una previsión superior emanada del ordenamiento comunitario o ante una norma con rango de Ley, estatal o autonómica, sin que exista posibilidad de deslegalización en esta materia.

A efectos de cómputo de dichos plazos, el artículo 42.3 clarifica las dudas anteriormente existentes, en el sentido de que se tomará como *dies a quo*, en los procedimientos iniciados de oficio, la fecha del acuerdo de iniciación (letra *a*) de dicho artículo), y en los iniciados a solicitud de interesado, la fecha en que ésta haya tenido entrada en el registro del órgano competente para su tramitación (letra *b*) del mismo).

En cuanto a qué debe entenderse por *registro del órgano competente*, la disposición adicional decimoquinta establece el alcance de esta expresión únicamente en el ámbito de la Administración General del Estado, como no podía ser de otro modo.

Asimismo, en aras a la seguridad jurídica, se establece ahora la obligación de informar a los interesados de los anteriores extremos, mediante la pertinente notificación o comunicación que se ha de dirigir a éstos en la fase inicial de la tramitación del procedimiento, haciendo constar en la misma los efectos que pueda producir el silencio administrativo (art. 42.4).

Respetuosa con las competencias de las Comunidades Autónomas, la Orden del Ministerio de Administraciones Públicas de 14 de abril de 1999 (B.O.E. nº 97 de 23 de abril), ha venido a establecer una serie de criterios funcionales a los que deben atenerse los órganos de la Administración General del Estado y los organismos públicos vinculados o dependientes de ella, en orden a la emisión de dicha comunicación. De contenido semejante es la Orden de 12 de

mayo de 1999, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial de la Junta de Castilla y León (B.O.C. y L. nº 95 de 20 de mayo).

### Efectos de la falta de resolución expresa.

La cuestión nuclear de la reforma se encuentra en el instituto del silencio administrativo, que entrará en juego por el transcurso del plazo máximo de duración del procedimiento sin que la Administración haya dictado -y notificado- la resolución que ponga término al mismo. De acuerdo con el artículo 43.2 los interesados podrán entender estimadas por silencio administrativo sus solicitudes en todos los casos, salvo que una norma con rango de Ley o norma de Derecho Comunitario Europeo establezca lo contrario. El silencio de sentido estimatorio tiene todos los efectos de acto administrativo finalizador del procedimiento, sin necesidad de otros requisitos.

En consecuencia, no será posible en el futuro que a través de normas con rango reglamentario se establezcan nuevos supuestos de silencio negativo (sobre el que la propia LRJ-PAC contempla alguna excepción a la regla general), recuperándose su configuración como ficción legal hábil para abrir el acceso a la vía del recurso - administrativo o jurisdiccional, según proceda- con carácter automático, pues opera por el mero transcurso del plazo establecido para dictar resolución sin que ésta haya tenido lugar.

En cuanto a los procedimientos iniciados de oficio, y bajo las mismas obligaciones de dictar resolución y notificarla en el plazo máximo establecido, el artículo 44 LRJ-PAC da distinta solución, según se trate de procedimientos susceptibles de producir actos favorables a los interesados o, por el contrario, puedan dar lugar a actos de gravamen. En el primer caso opera el silencio negativo; en el segundo se producirá la caducidad *ope legis*, sin que deba mediar

petición para que ésta se declare, debiendo acordarse el archivo de las actuaciones en la correspondiente resolución.

#### Efectividad de las anteriores previsiones.

Tras la exposición precedente (y dejando al margen el alcance de su aplicación a los procedimientos que se encontrasen en tramitación a la entrada en vigor de la Ley 4/99, cuestión que se contempla en la disposición transitoria Segunda de la misma), estamos en condiciones de determinar en qué forma se ven afectadas las normas reglamentarias que fueron dictadas al amparo de la disposición adicional Tercera LRJ-PAC, según quedó redactada en virtud del Real Decreto-Ley 14/1993, de 4 de agosto, cuyo tenor conviene recordar:

*"Reglamentariamente, en el plazo de dieciocho meses a partir de la entrada en vigor de esta Ley, se llevará a efecto la adecuación a la misma de las normas reguladoras de los distintos procedimientos administrativos, cualquiera que sea su rango, con específica mención de los efectos estimatorios o desestimatorios que la falta de resolución expresa produzca."*

Esta previsión -profusamente criticada, como es sabido- permitió a todas las Administraciones públicas romper la regla general del silencio positivo que pretendió instaurar la LRJ-PAC en 1992, dando lugar a una diversidad de regímenes imposible de conciliar con el mandato del artículo 149.1.18ª CE.

La Ley 4/99, que en su articulado insiste de forma indubitada en la regla general del silencio positivo, reconoce en su exposición de motivos la necesidad de abordar detenidamente la transformación del régimen del silencio "de cada uno de los aproximadamente dos mil procedimientos existentes en la actualidad, en el ámbito de la Administración General del Estado".

Siendo el punto de partida la situación de hecho creada por la LRJ-PAC en 1992, se confirma en las disposiciones adicional Primera y transitoria Primera de la nueva Ley que la plena aplicación del régimen del silencio previsto en la misma no es inmediata, sino condicionada por la doble tarea que, en dos tiempos, debe realizar el Gobierno de la Nación.

En efecto, de un lado, y en aras a la simplificación de los procedimientos vigentes en el ámbito de la Administración General del Estado y de sus organismos públicos, queda emplazado por un año para establecer las modificaciones pertinentes en las disposiciones reglamentarias dictadas en adecuación y desarrollo de la LRJ-PAC (D.A. Primera, apartado 1 de la Ley 4/99), a cuyo efecto se atenderá especialmente a la implantación de categorías generales de procedimientos, eliminando trámites innecesarios, todo ello sin merma o limitación de las garantías consagradas en la Ley.

De otro, el apartado 2 de la misma D.A. Primera dispone que el Gobierno adaptará las normas reguladoras de los procedimientos al sentido del silencio administrativo que la Ley 4/99 establece, contando para ello con un plazo de dos años, permaneciendo hasta entonces provisionalmente vigentes pese al cambio operado por la Ley 4/99, en los siguientes términos de su disposición transitoria Primera, bajo la rúbrica *Subsistencia de normas preexistentes*:

*"1. Hasta tanto se lleven a efecto las previsiones de la disposición adicional primera de esta Ley, continuarán en vigor, con su propio rango, las normas reglamentarias existentes y, en especial, las aprobadas en el marco del proceso de adecuación de procedimientos a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento*

*Administrativo Común, así como las dictadas en desarrollo de la misma, en cuanto no se opongan a la presente Ley.*

*2. En todo caso, cuando las citadas normas hayan establecido un plazo máximo de duración del procedimiento superior a los seis meses, se entenderá que el plazo máximo para resolver y notificar la resolución será precisamente de seis meses, con las excepciones previstas en el apartado segundo del artículo 42.*

*3. Asimismo, y hasta que se lleven a efecto las previsiones del apartado 2 de la disposición adicional primera, conservará validez el sentido del silencio administrativo establecido en las citadas normas, si bien que su forma de producción y efectos serán los previstos en la presente Ley."*

Las conclusiones que cabe extraer de este precepto, así como las dudas que plantea son las siguientes:

1ª. No subsisten los plazos establecidos reglamentariamente por tiempo superior a seis meses, y en consecuencia, desde el 14 de abril de 1999 ha de entenderse, en todo caso, que el plazo máximo para resolver y notificar la resolución será precisamente de seis meses (salvo si uno superior viniera contemplado en norma con rango de Ley o en normativa comunitaria europea).

2ª.- En lo que no se opongan a la Ley 4/99, se declaran vigentes las normas reglamentarias existentes (en especial las aprobadas en el marco del proceso de adecuación de procedimientos a la LRJ-PAC de 1992 y las dictadas en desarrollo de la misma), vigencia que cesará cuando se cumplan las previsiones de la disposición adicional Primera de la Ley 4/99.

No obstante, antes se ha advertido que dicha disposición contiene, en sendos apartados, dos mandatos de distinto contenido y sometidos a un plazo diverso. Entendemos (a tenor de la previsión que sigue en el apartado 2 DT Primera) que la condición que ha de cumplirse para poner fin a esta situación de provisionalidad es la contemplada en el apartado 1, esto es, que tengan lugar las operaciones de simplificación y clasificación de procedimientos.

3ª.- Salvo en su forma de producción y efectos, que actúa *ope legis* desde el 14 de abril de 1999, el sentido del silencio administrativo establecido en las citadas normas reglamentarias conservará su validez hasta que se lleve a efecto la adaptación prevista en la disposición adicional Primera, apartado 2.

De este modo podría hablarse de una pérdida de vigencia parcial y paulatina de las normas reglamentarias aprobadas con anterioridad a la Ley 4/99: En un primer momento, por mor de las operaciones de simplificación que han de realizarse antes del 14 de abril del año 2000; posteriormente (durante un año más) a consecuencia de su adaptación al sentido del silencio administrativo establecido en la Ley 4/99.

Además de no encontrar explicación para tal dualidad de regímenes, es de notar que el legislador no ha arbitrado fórmula alguna que permita poner fin a la aplicación de las normas cuya adaptación se ordena si, vencido el plazo, el Gobierno no hubiera dado cumplimiento a este mandato.

#### La adaptación de la normativa autonómica.

Aunque cuanto se acaba de decir afecta, sin género de duda, a los procedimientos cuya regulación corresponde realizar al Estado, cabe preguntarse qué sucede con las normas reglamentarias aprobadas

a partir de 1992 por las Comunidades Autónomas acogándose a las previsiones de la disposición adicional tercera LRJ-PAC, en cuanto no se ajusten al nuevo régimen del silencio administrativo o hayan fijado plazos superiores a seis meses para dictar resolución.

Tal es el caso del Decreto de la Junta de Castilla y León 183/1994, de 25 de agosto, donde la falta de resolución expresa en los plazos que se señalan es de carácter desestimatorio en 156 de los 205 procedimientos relativos a las materias cuyo conocimiento corresponde a la misma, por no citar otros supuestos establecidos con posterioridad.

La Ley 4/99 se limita a aludir a tal circunstancia en los siguientes términos del apartado 4 D.A. Primera:

*"Los órganos competentes de las Comunidades Autónomas, dentro de sus respectivos ámbitos, adaptarán aquellos procedimientos en los que proceda modificar el sentido del silencio administrativo a lo establecido por la presente Ley."*

El reconocimiento explícito de la necesidad de adaptación normativa en el ámbito autonómico, junto con la remisión que hace la D.T. Primera a la D.A. Primera *in totum*, nos ha de llevar a concluir que la subsistencia provisional de las normas reglamentarias, en lo que no se opongan a la Ley 4/99, se predica también de las dictadas por las Comunidades Autónomas, con las mismas consecuencias que se contemplan en los apartados 2 y 3 de la tan repetida D.T. Primera. Mantener lo contrario equivaldría a negar a aquéllas la ventaja que las Cortes Generales han otorgado al ejecutivo estatal.

Con todo, y aunque nada se diga sobre la duración de tal moratoria en este caso, ni las Comunidades Autónomas pueden aplazar *sine die* la plena efectividad de las nuevas previsiones a que nos venimos refiriendo, ni existe razón alguna para que las tareas que han

de poner fin a la provisionalidad de sus normas reglamentarias discurra a un compás ajeno al que la propia complejidad del ordenamiento jurídico autonómico requiera.

Nuestra función tutelar del ordenamiento jurídico autonómico carecería de sentido si, en una relación de medio a fin, no se orientara a la plena efectividad de los derechos e intereses de los ciudadanos, y en tal sentido hemos de exhortar a los poderes públicos de nuestra Comunidad al pronto cumplimiento de las tareas de adaptación de cuantos procedimientos se aparten del nuevo régimen del silencio administrativo.

### 1.3.2. Los límites de la potestad sancionadora administrativa

En cuanto la potestad sancionadora de las Administraciones públicas, al igual que la potestad penal de Jueces y Tribunales, forma parte del genérico *ius puniendi* del Estado, según ha quedado consagrado definitivamente en nuestra Carta Magna, su ejercicio se encuentra sometido a una serie de límites que también derivan del texto constitucional, como se ha encargado de destacar su supremo intérprete.

En el expediente del que a continuación damos cuenta, el compareciente ponía en conocimiento de esta Institución la indefensión padecida en el curso del procedimiento sancionador relativo a infracción en materia de pesca seguido por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Burgos, por entender que no sólo se habían producido defectos en la práctica de notificaciones, sino también que se encontraba prescrita la acción para sancionar los hechos imputados al tiempo de la iniciación del mismo.

Del informe y documentación remitidos por el órgano actuante resultaron los siguientes antecedentes:

1.- El día 4 de diciembre de 1997 tuvo entrada en el Servicio Territorial de Medio Ambiente de la Delegación Territorial oficio del Juzgado de Instrucción nº 9 de Burgos, de 2 de diciembre, adjuntando los siguientes documentos:

- Testimonio de las diligencias 15/97, instruidas el día 12 de junio de 1997 por el Servicio de Protección de la Naturaleza de la 531ª Comandancia de la Guardia Civil de Burgos, por delito de falsedad documental de cuya comisión se presume autor al Sr. XXX.

- Oficio de denuncia de la misma Fuerza actuante, fechado el 12 de junio de 1997, imputando al Sr. XXX una presunta infracción de la Ley 6/1992, de 18 de diciembre, de Protección de los Ecosistemas Acuáticos y Regulación de la Pesca en Castilla y León, consistente en practicar el deporte de la pesca en el coto de Villarmentero, término municipal de Santa María de Tajadura (Burgos), utilizando permiso para dicho coto y licencia de pesca expedidos a favor de su hijo.

- Sentencia absolutoria del Juzgado de Instrucción nº 9 de Burgos, de 8 de septiembre de 1998, recaída en juicio de faltas (...) seguido contra el Sr. XXX, sobre desobediencia.

2.- En cuanto al *iter* del expediente sancionador BU-PE(...), se dictó acuerdo de iniciación datado el 29 de diciembre de 1997, formulándose pliego de cargos en 7 de enero de 1998, que, notificados conjuntamente por carta certificada con acuse de recibo depositada en la oficina de Correos de Burgos el 19 de enero de 1998, fueron recibidos por el interesado el 21 de enero de 1998. Continuó el procedimiento por todos sus trámites hasta el dictado de la resolución sancionadora, en 6 de julio de 1998, cuya notificación fue intentada por

carta certificada con acuse de recibo depositada en Correos el 10 de julio de 1998, constando diligencia de ausente durante el reparto los días 14 y 15 de julio.

Con fecha 21 de julio, el Servicio Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de Burgos remitió al Excmo. Ayuntamiento copia de la citada resolución sancionadora y de la "tasa", para su exposición en el tablón de anuncios de la Corporación, constando diligencia de exposición al público durante los días 5 a 19 de agosto de 1998, suscrita por el Secretario General del Ayuntamiento.

También el 21 de julio, la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Burgos procedió a remitir notificación de la misma resolución y liquidación recaídas en el expediente sancionador de referencia, para su publicación en el Diario Oficial de la Comunidad, y que se llevó a efecto en el BOCyL nº 156, de 17 de agosto.

3.- Por último, el informe emitido por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Burgos contempla los siguientes extremos:

"El procedimiento sancionador a que se refiere el Sr. XXX (...) finalizó por Resolución de la Delegación Territorial de Burgos, de 6 de julio de 1998.

Dicha Resolución se intentó notificar en el domicilio del inculpado a través del Servicio de Correos en dos ocasiones (repartos de los días 14 y 15 de julio de 1998), constando como "ausente" en ambas, a la vista de lo cual se procedió a la notificación prevista en el artículo 59.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que se llevó a cabo mediante publicación efectuada en el Boletín Oficial de Castilla y León, número 156, de 17 de agosto de 1998 y exposición en el Tablón

de Edictos del Ayuntamiento de Salamanca del 5 al 19 de agosto del mismo año.

Cabe añadir en relación con lo expuesto que el interesado solicitó con fecha 22 de diciembre copias de la resolución y de los justificantes del procedimiento de comunicación, lo que le fue remitido mediante oficio de 28 de diciembre que consta notificado el 7 de enero de 1999.

Procede asimismo significar que el Sr. XXX recibió las notificaciones del acuerdo de inicio, del pliego de cargos y de la propuesta de resolución en el mismo domicilio al que le fue enviada la Resolución, y que pudo contestar y alegar lo que consideró oportuno, lo que hizo efectivamente, en contestación al pliego acusatorio, mediante escrito de 31 de enero de 1998 (que tuvo entrada en el Registro el siguiente 2 de febrero) y luego alegando al contenido de la propuesta de resolución mediante otro de 22 de mayo de 1998 (registrado el 25 de mayo siguiente)."

A tenor de los antecedentes expuestos se establecieron las siguientes conclusiones conforme al régimen jurídico que esta Institución ha considerado aplicable:

"Primera.- Sobre la denuncia de irregularidad en la notificación de la resolución que ha puesto fin al expediente sancionador de referencia, llevada a efecto mediante el procedimiento edictal contemplado en el artículo 59.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, no cabe sino traer a colación la reciente sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de 12 de diciembre de 1997, recaída en recurso de casación en interés de la ley, y en la que se fija la doctrina legal relativa al modo de hacer la notificación de las liquidaciones cuando, intentada

en el domicilio del contribuyente por carta certificada con acuse de recibo, no se hubiere podido practicar, y, en consecuencia, si es ajustado a derecho acudir al anuncio edictal y a su publicación en el Boletín Oficial.

El Tribunal Supremo interpreta, entre otros, el artículo 59.4 de la Ley 30/1992 y los artículos 206, 207, 251, 259 y 271 del Reglamento del Servicio de Correos aprobado por Decreto 1653/1964, de 14 de mayo, y, tras referirse a la evolución habida en esta materia desde la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958, considera que la práctica de las notificaciones mediante correo certificado con acuse de recibo remite indefectiblemente al artículo 251, apartado 3 del Reglamento mencionado, en cuya virtud: *«La entrega a domicilio se intentará dos veces consecutivas. Cuando esta reiterada gestión resulte infructuosa el Cartero devolverá el envío a la Oficina (se sobreentiende de Correos) con nota expresiva de la causa de la devolución, dejando al destinatario, cuando se trate de correspondencia certificada o asegurada, el aviso oportuno»*, precepto que, puesto en relación con los apartados números 1, 2 y 4 del artículo 59 de la Ley 30/1992, lleva al juzgador a concluir así:

«... la normativa reguladora de la notificación, por correo certificado, con acuse de recibo, cuando intentada la entrega dos veces en el domicilio del sujeto pasivo, no se hubiese podido practicar, es en síntesis la siguiente: 1. En el procedimiento de notificación administrativa domiciliaria de actos de liquidación tributaria mediante carta certificada con aviso de recibo (acuse de recibo), la entrega debe intentarse en el domicilio del destinatario dos veces, como así exige el artículo 251.3 del Reglamento del Servicio de Correos (...), y si no se hubiese podido practicar, por causas ajenas al Servicio de Correos, será preciso dejar constancia en la libreta de entrega del día y la hora de los dos intentos, indicando las causas concretas que han impedido la

entrega, así como del día y hora de la entrega del Aviso de Llegada como correspondencia ordinaria. 2. Probados, inexcusablemente, los hechos anteriores mediante la adecuada certificación del Servicio de Correos, la notificación se hará con plena validez, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 59, apartado 4 de la Ley 30/1992 (...), por medio de anuncio durante 15 días en el Tablón de Edictos del Ayuntamiento de su último domicilio, y en el Boletín Oficial del Estado, o de la Comunidad Autónoma, o de la Provincia, según sea la Administración de la que proceda el acto a notificar, y el ámbito territorial del órgano que lo dictó.»

El contenido tributario de la notificación que ha dado lugar a la doctrina legal fijada por el Tribunal Supremo en nada impide la aplicación de la misma al presente supuesto (habida cuenta, además, que se acompañaba el documento de liquidación de la deuda resultante, cuyo carácter de ingreso de derecho público es evidente), en el que, si bien es cierto que la notificación en el domicilio del interesado se intentó por dos veces consecutivas (los días 14 y 15 de julio de 1998), no consta que el encargado del reparto procediera a hacer entrega del preceptivo Aviso de Llegada, como requisitos que constituyen el presupuesto de hecho condicionante del procedimiento de notificación edictal, y de cuyo cumplimiento debió asegurarse la Administración autonómica antes de acudir al mismo, ya que, en otro caso, no se pueden tener por producidos los efectos previstos por el ordenamiento jurídico para las notificaciones efectuadas en legal forma.

En la medida en que el Sr. XXX se ha visto privado injustificadamente de acudir a la vía impugnatoria por causa de un acto viciado de nulidad, hemos de apreciar la concurrencia de la indefensión alegada, pues no cabe confundir dicho trámite con la oportunidad de ejercer el derecho de defensa a lo largo de la tramitación del procedimiento sancionador, como parece argüir la Administración.

Segunda.- En lo que afecta a la prescripción también invocada por el interesado, y antes de abordar el contenido de la Ley 6/1992, de 18 de diciembre, de Protección de los Ecosistemas Acuáticos y de Regulación de la Pesca en Castilla y León (Ley de Pesca, en adelante), resulta obligado detenerse en las previsiones del Título IX de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC), en cuanto, como señala el apartado decimocuarto de su Exposición de Motivos, *«regula los principios básicos a que debe someterse el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración y los correspondientes derechos que de tales principios se derivan para los ciudadanos extraídos del texto constitucional y de la ya consolidada jurisprudencia sobre la materia.»*

En primer lugar, como manifestación del principio constitucional de seguridad jurídica, el régimen de prescripción de las infracciones y sanciones administrativas es objeto de regulación en el artículo 132 LRJ-PAC en un doble aspecto.

De un lado, en lo relativo al lapso tiempo cuyo transcurso extingue el derecho material a perseguir el ilícito y a hacer efectiva la sanción -y saliendo al paso de las soluciones dispares por las que se venía inclinado tanto la jurisprudencia como la doctrina, en ausencia de regulación legal expresa-, la norma se remite a lo dispuesto en las leyes especiales, estableciendo unos plazos subsidiarios cuando éstas guarden silencio (extremo que no afecta al presente asunto, puesto que la Ley de Pesca contiene previsión al respecto y a la misma ha de estarse, conforme al apartado 1 del art. 132 LRJ-PAC).

De otro, con el carácter de régimen común directamente aplicable -pues en este caso no se hace llamamiento a la legislación

sectorial-, el apartado 2 del artículo 132 determina tanto el día primero que ha de tomarse en cuenta para el cómputo de plazo de prescripción, como los hechos que producen la interrupción del mismo.

A tal fin (frente a alguna tendencia jurisprudencial, aunque minoritaria, que se inclinaba por aceptar como *dies a quo* aquel en que la Administración tuviera conocimiento de la conducta punible), regula un tiempo de prescripción que podemos llamar inicial, es decir, el período que transcurre desde la comisión del hecho hasta la iniciación del procedimiento: «*El plazo de prescripción de las infracciones comenzará a contarse desde el día en que la infracción se hubiera cometido*», lapso que se interrumpe por «*la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento sancionador*» -y en este sentido conviene recordar que la jurisprudencia defiende a ultranza el conocimiento formal del interesado como requisito *sine qua non* para otorgar efecto interruptivo a las actuaciones de la Administración-.

Por último, y puesto que la realidad demuestra la existencia de procedimientos -no sólo sancionadores- que se paralizan injustificadamente por tiempo excesivo, atentando igualmente contra el principio de seguridad jurídica, el mismo artículo 132.2 LRJ-PAC se refiere, a renglón seguido, a la prescripción subsiguiente, que tiene lugar cuando, una vez iniciado el procedimiento sancionador «*estuviera paralizado durante más de un mes por causa no imputable al presunto responsable.*»

Tercera.- Una vez expuestos los rasgos característicos del instituto de la prescripción desde la óptica de la Ley común, nos situaremos en el ámbito de la Ley de Pesca, cuyo artículo 66 previene lo siguiente:

«*1. Las infracciones administrativas contra lo dispuesto en la presente Ley prescribirán: en el plazo de cuatro años las muy graves;*

*en el de un año, las graves; en el de seis meses, las menos graves, y en el de dos meses, las leves, a partir de la fecha de su comisión.*

*2. El plazo de prescripción de la infracción se interrumpirá, en todo caso, cuando hayan de practicarse actuaciones que debieran figurar de forma expresa en el expediente, encaminadas a averiguar la identidad o domicilio del expedientado. El plazo se interrumpirá también por cualquier otra actividad administrativa que deba realizarse relacionada con el expediente.»*

Se desprende de la relación entre ambos preceptos que la Ley autonómica no se aparta del criterio seguido en la LRJ-PAC en cuanto al señalamiento del *dies a quo* en que comienzan a correr los plazos de prescripción, y, asimismo, que su interrupción tiene lugar por las causas previstas legalmente, esto es, cuando la Administración ejerce su derecho o, mejor dicho, su facultad sancionadora, mediante la exteriorización del acuerdo de iniciación del correspondiente procedimiento y demás actuaciones que de éste deriven necesariamente.

No ofrece género de duda que el *ius puniendi* de la Administración decae cuando el plazo de prescripción que resulte aplicable haya transcurrido por completo antes de la formalización del acuerdo de iniciación del procedimiento administrativo (único hecho susceptible de producir un efecto interruptivo de la prescripción que hemos llamado inicial, según se verá a continuación), no sin antes recordar que este extremo puede y debe ser apreciado de oficio, conforme previene el artículo 6.1 del Reglamento de procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, aprobado por Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, de aplicación supletoria en lo no previsto por el Reglamento del procedimiento sancionador de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, aprobado por

Decreto 189/1994, de 25 de agosto (RPCyL, abreviadamente), según la disposición adicional primera del mismo.

La existencia de las anteriores previsiones legales explica que el interesado aquí compareciente invocara en su defensa el instituto de la prescripción en la fase de alegaciones al pliego de cargos, reiterando el mismo argumento en el trámite de contestación a la propuesta de resolución, pues, si los hechos objeto de denuncia acaecieron el día 12 de junio de 1997 sin que conste otro acuerdo de iniciación del procedimiento sancionador que el dictado el 29 de diciembre de 1997, y en el mismo se invocan los artículos 60.3, 59.1 y 59.2 de la Ley de Pesca, comprensivos de una infracción menos grave y dos leves para las que el artículo 66 establece un plazo de prescripción de seis meses y dos meses, respectivamente, el tiempo transcurrido entre una y otra fecha superaba los seis meses cuando aún no se había efectuado la preceptiva notificación.

Cuarta.- Frente a tal alegación, la Administración actuante se basa en las diligencias penales seguidas por el Juzgado de Instrucción nº 9 de Burgos en fechas inmediatamente posteriores al día 12 de julio de 1997, haciendo llamamiento al apartado segundo del artículo 57 de la Ley de Pesca que, bajo la rúbrica *Delitos*, es del siguiente tenor:

*«1. En los supuestos en que las infracciones pudieran ser constitutivas de delito o falta, la Junta pasará el tanto de culpa al órgano jurisdiccional competente y se abstendrá de proseguir el procedimiento sancionador mientras la autoridad judicial no se haya pronunciado. La sanción de la autoridad judicial excluirá la imposición de multa administrativa. De no haberse estimado la existencia de delito o falta, la Junta podrá continuar el expediente sancionador, con base, en su caso, en los hechos que la jurisdicción competente haya considerado probados.»*

*2. La tramitación de las diligencias judiciales, interrumpirá la prescripción de las infracciones.»*

El contenido de este precepto plantea varias premisas que, a juicio de esta Institución, no pueden ser obviadas a la hora de extraer las consecuencias pretendidas por la Administración.

En efecto, muchos de los comportamientos descritos como infracciones administrativas en las leyes sectoriales son coincidentes con tipos de ilícitos regulados en el Código Penal, circunstancia condicionada en forma directa por el principio general denominado *non bis in idem* o de no duplicidad de sanciones, abordado tempranamente por el Tribunal Constitucional en su sentencia 2/1981, de 30 de enero, y en cuyo fundamento jurídico 4 manifiesta que «si bien [dicho principio] no se encuentra recogido expresamente en los artículos 14 a 30 de la Constitución (...) va íntimamente unido a los principios de legalidad y tipicidad de las infracciones recogidos principalmente en el art. 25 de la Constitución.»

Más adelante, el Alto Tribunal (STC 77/1983, de 3 de octubre) viene a referirse a los dos efectos que son manifestación del referido principio. El efecto sustantivo, ya dicho, que determina la interdicción de la duplicidad de sanciones administrativa y penal respecto a unos mismos hechos; y el efecto procesal, que se produce cuando el ordenamiento jurídico permite una dualidad de procedimientos en los que el enjuiciamiento y la calificación pueden hacerse con independencia, si bien la Administración deberá respetar en todo caso el planteamiento fáctico realizado por los Tribunales, «pues es claro que unos mismos hechos no pueden existir y dejar de existir para los órganos del Estado» (F.J. 4).

La consecuencia sustantiva posterior, impeditiva de la nueva sanción cuando una misma conducta haya sido objeto de reproche -

penal o administrativo-, tiene acogida en el artículo 133 LRJ-PAC que, bajo la rúbrica de *Concurrencia de sanciones*, dispone lo siguiente: «*No podrán sancionarse los hechos que hayan sido sancionados penal o administrativamente, en los casos en que se aprecie identidad de sujeto, hecho y fundamento*», expresándose en sentido semejante el artículo 5.1 del Reglamento por el que se regula el ejercicio de la potestad sancionadora, aprobado por Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto.

Y en cuanto concierne a las relaciones entre ambos tipos de infracciones, el efecto procesal que surge de la intervención de dos clases de órganos -judiciales y administrativos- llamados a ejercer potestades punitivas, viene parcialmente recogido en el artículo 137.2 LRJ-PAC, donde se apunta la pendencia de un proceso penal y un procedimiento administrativo sancionador y su consiguiente punición simultánea, al prevenir que «*Los hechos declarados probados por resoluciones judiciales firmes vincularán a las Administraciones Públicas respecto de los procedimientos sancionadores que substancien*», precepto que se encarga de completar el artículo 7 del mismo Reglamento.

Quinta.- Las reglas de prevalencia de la sentencia penal sobre la resolución administrativa y de prioridad del proceso penal que derivan del principio *non bis in idem*, como precauciones que deben adoptarse por las autoridades administrativas ante una eventual y previsible vulneración del mismo, es cuanto -pese a su defectuosa técnica- viene a establecer el artículo 57 de la Ley de Pesca.

Por una parte, el efecto sustantivo se encuentra en el segundo inciso del artículo 57.1, al decir que la sanción de la autoridad judicial excluirá la imposición de la multa administrativa. Por otra, y en relación con lo que aquí se debate, el mismo apartado comienza

aludiendo al efecto procesal, siquiera en una de sus vertientes: cuando la autoridad administrativa que está conociendo de la infracción se plantea una hipótesis de prejudicialidad penal (no entendida, obviamente, en el sentido técnico que le atribuye la legislación procesal común), a cuyo resultado debe esperar y atenerse, siendo de destacar que el precepto emplea las expresiones «proseguir» y «continuar», todas ellas de significados distintos y precisos en cuanto referidas al procedimiento administrativo, cuya iniciación se da por supuesta, ya que las pertinentes actuaciones han de ser documentadas formalmente.

Y aunque la norma legal nada dice sobre cómo ha de actuar la Administración si, iniciado un procedimiento sancionador, viniera en conocimiento de la existencia de actuaciones judiciales por los mismos hechos, el régimen completo del efecto procesal al que nos venimos refiriendo se encuentra, bajo la rúbrica *Relación con el orden jurisdiccional penal*, en el artículo 3 RPCyL, cuyo apartado 2 contempla este supuesto, dedicando su apartado 1 al caso en que aquélla se plantea el posible carácter delictual de los hechos objeto de procedimiento sancionador.

Además, y en lo que ahora importa, al lado de las medidas que el ordenamiento jurídico arbitra para que la primera resolución sea conocida por el órgano administrativo, la norma reglamentaria dispone la misma consecuencia en ambos casos: la suspensión temporal del procedimiento administrativo, bien hasta que se decida por el Ministerio Fiscal no incoar un proceso penal (art. 3.1), bien hasta que en el proceso penal incoado o tramitado simultáneamente al procedimiento sancionador -y en los que concurra la triple identidad, fáctica, subjetiva y de fundamento punitivo- recaiga resolución judicial (art. 3.2), de tal modo que la preferencia de la jurisdicción penal no significa exclusión de la actuación administrativa.

Cobra así todo su sentido la previsión del artículo 57.2 de la Ley de Pesca: la interrupción de la prescripción se produce por mor de las actuaciones judiciales y es una consecuencia lógica del deber de abstención que pesa sobre el órgano administrativo, en cuanto a la prosecución del procedimiento sancionador, una vez incoado -con conocimiento del interesado, hemos de añadir- y mientras la autoridad judicial no se haya pronunciado. Mas no cabe hablar de interrupción de la prescripción cuando el procedimiento administrativo está por iniciar, ya que entonces, y por definición, no podría permanecer «en suspenso», como con toda claridad lo expresa el apartado 4 del artículo 3 del mismo Reglamento:

*«Durante el tiempo en que estuviera en suspenso el procedimiento sancionador por los motivos señalados en este artículo, se entenderá interrumpido tanto el plazo de prescripción de la infracción como de caducidad del propio procedimiento.»*

El propio órgano actuante no puede dejar de situarse en el ámbito de las reglas que disciplinan el principio *non bis in idem* cuando en la resolución sancionadora invoca los artículos 137.2 LRJ-PAC, 3.5 RPCyL y 57.1 de la Ley de Pesca, para referirse a la prevalencia de la jurisdicción penal, reconociendo, asimismo, que al tiempo de la formulación de la denuncia «no se inició (...) ningún procedimiento sancionador por esta Administración, ni se dio traslado a la autoridad judicial para que dedujese en su caso el tanto del culpa pues no se tuvo conocimiento de los hechos objeto de las diligencias de la Guardia Civil.»

Por más que la Administración haya permanecido involuntariamente ajena, tanto a la denuncia efectuada por los agentes del SEPRONA como a la causa penal subsiguiente, al tiempo en que ejercitó su potestad sancionadora mediante el acuerdo de iniciación del

procedimiento de referencia no contaba con acción hábil para ello, al haber transcurrido por completo el plazo de prescripción de seis meses previsto para las infracciones menos graves a la Ley de Pesca, siendo jurídicamente irrelevante que aquéllos advirtieran al interesado sobre la posible concurrencia de ilícito penal.

En consecuencia, y a juicio de esta Institución, el órgano sancionador debió hacer una interpretación sistemática y conjunta del artículo 57 de dicha Ley y del artículo 3 RPCyL, y no la que, situada fuera de su contexto, le ha llevado a entender que el efecto interruptivo que contempla el apartado 2 de dicho artículo opera de modo autónomo y desvinculado del supuesto de hecho que le precede, pues, preciso es insistir, el principio de seguridad jurídica y las adecuadas garantías del justiciable exigen de modo rotundo la constancia expresa en el expediente sancionador de cualquier diligencia o actividad administrativa, para que ésta pueda tener eficacia a los efectos de interrumpir los plazos de prescripción.

Sexto.- Por último, y a la luz de las infracciones apreciadas en la resolución sancionadora, un nuevo motivo nos lleva a censurar la solución propugnada por la Administración, puesto que no concurriendo la triple vinculación a que nos hemos referido en el ordinal precedente, la pretendida interrupción del plazo de prescripción resultaría igualmente inaplicable.

En efecto, los tipos de ilícito administrativo en que se han subsumido los hechos consisten en «*pescar en zonas acotadas sin haber obtenido el permiso reglamentario*» (art. 60.3), «*pescar no llevando consigo documento acreditativo de la personalidad*» y «*pescar siendo titular de una licencia válida, cuando no se lleve consigo*» (arts. 59.1 y 2), y es cierto que de dichos permiso y licencia carecía el interesado, y que manifestó en un primer momento haber

olvidado su D.N.I. mostrándolo más adelante, si ha de estarse a la diligencia de manifestación obrante al folio 5 de las diligencias 15/97 instruidas por los agentes del SEPRONA. Pero no lo es menos que dicha Ley no tipifica como infracción la falsedad documental que llevó a Fuerza actuante a instruir las citadas diligencias, como tampoco se contempla en la misma Ley la falta de desobediencia por la que finalmente se procedió penalmente. Si como *a posteriori* ha quedado demostrado, la identidad fáctica entre los hechos objeto de enjuiciamiento penal y los que han dado lugar al procedimiento sancionador resulta más que discutible, y no concurre en absoluto la identidad de fundamento punitivo, no se puede mantener la existencia de prejudicialidad penal, ni, en consecuencia, efecto interruptivo alguno por tal causa.

Las circunstancias que concurren en el presente expediente nos llevan a recordar que la Administración puede volver sobre sus propios actos por los cauces y con los requisitos que el ordenamiento jurídico administrativo previene, según se trate de revisar de oficio actos declarativos de derechos o actos que comporten un gravamen para el interesado. Respecto a estos últimos, el artículo 105.1 LRJ-PAC admite su revocación sin sujeción a procedimiento formal de revisión siempre que la misma no sea contraria al ordenamiento jurídico, lo que señaladamente ocurrirá cuando, en el proceso de adopción de la decisión correspondiente, la Administración se haya apartado de las normas sustantivas y adjetivas legalmente aplicables.

Asimismo, esta Institución entiende que el derecho fundamental de acceso a los Tribunales de Justicia no puede servir para fundamentar que la Administración renuncie a aplicar sus propios procedimientos de revisión, convirtiendo tal derecho en una carga para el justiciable, cuando, como sucede en el presente caso, la vía jurisdiccional se ha visto frustrada como consecuencia de la irregularidad formal analizada

en el ordinal primero de esta resolución, o cuando la cuantía de la pretensión no alcanza el coste mínimo del proceso contencioso-administrativo; extremos que justifican, en última instancia, que los ciudadanos acudan a la Institución del Procurador del Común solicitando su protección y defensa ante las Administraciones Públicas.

En mérito a cuanto antecede, y conforme previenen los artículos 1.1 y 19 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, he resuelto formular la presente recomendación formal, a fin de que previos los trámites pertinentes se proceda a revisar el expediente sancionador BU-PE(...), aplicando el instituto de la prescripción de las infracciones imputadas en los términos que han sido expuestos."

A la fecha de cierre este informe no se ha recibido la pertinente respuesta a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Burgos, pese a haberla interesado reiteradamente. De todo ello se deja constancia a los efectos prevenidos en el artículo 31.1. b) de la Ley 2/1994, de 9 de marzo.

### 1.3.3. El alcance del régimen protector de los animales de compañía en la Ley 5/1997, de 24 de abril

Una Asociación para la defensa de los animales (Asociación, en adelante), puso en conocimiento de esta Institución su disconformidad con la actuación seguida por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Segovia, en relación con los siguientes hechos:

- Incumplimiento de lo prevenido en el Real Decreto 54/1995, de 20 de enero, sobre la protección de los animales en el momento del sacrificio, toda vez que en la provincia de Segovia se vienen celebrando matanzas en establecimientos hosteleros y en la vía pública sin que se hayan adoptado medidas tendentes a impedir tales prácticas,

y en su caso, a sancionar las conductas ilícitas, pese a la reiteración con que la Asociación compareciente viene denunciando tales hechos.

- Falta de respuesta a las denuncias presentadas por la misma en 13 de noviembre de 1998 y 18 de enero de 1999, relativas a la matanza del cerdo en el Restaurante-Bar ZZ, de la localidad de (...), y a la consulta, de esta última fecha, sobre si las matanzas promocionadas por los establecimientos de hostelería se consideran destinadas al consumo propio y otros extremos concernientes al control sanitario de los productos obtenidos en las mismas.

- Ineficacia del acuerdo adoptado el 24 de febrero de 1999 - apertura de trámite de información previa-, como consecuencia de la denuncia formulada por dicha Asociación el día 16 de febrero de 1999, relativa a la matanza promovida por la Peña Cultural "YY", cuya celebración tuvo lugar en el Barrio de San Lorenzo de Segovia, el 30 de enero anterior.

Admitida la queja a trámite, solicitamos el pertinente informe a la mencionada Delegación Territorial, que fue evacuado en los siguientes términos:

«I.- Respecto a la "matanza" del cerdo, en el bar restaurante ZZ, del término municipal de (...), programada para los días 13, 14 y 15 de noviembre de 1998, y organizada por (...), como titulares del establecimiento de restauración.

Según la documentación obrante en esta Delegación, por D. XXX, el día 13 de noviembre de 1998, y en su condición de presidente de la Asociación denunciante, presentó escrito en este Centro dando cuenta de la programación en el establecimiento ya referenciado, de la posible realización de una "matanza" con sacrificio en público, de un animal de raza

porcina y sin protección de ningún tipo para el mismo, hecho realizado como espectáculo público y captación de clientes o evento publicitario promocional.

Conocido lo anterior, al representante del establecimiento de hostelería, esta Delegación, mediante notificación de fecha 13 de noviembre de 1998, esto es: el mismo día de la denuncia formulada, se le notificó la prohibición del sacrificio en público de animales (matanzas), con expresa advertencia de que en caso de llevar a cabo tales actos, debería observarse cuanto determina el Real Decreto 54/1995, de 20 de enero, sobre Protección de los Animales en el momento del sacrificio y sólo procedía la exhibición en público de las operaciones de disección del animal una vez muerto. Asimismo se señalaba la apertura del oportuno expediente sancionador en caso del incumplimiento de la normativa indicada.

El 17 de noviembre de 1998 se le hizo llegar al Presidente de la asociación (...) copia del escrito remitido por esta Delegación al representante legal del establecimiento "ZZ", sobre los extremos apuntados.

Y no se tiene conocimiento de que tal matanza se llevara a cabo.

II.- En cuanto a la celebración el día 30 de enero de 1999 por la Asociación Cultural "YY", de la "X Matanza Popular del Cerdo", dando muerte a un animal de raza porcina, en el barrio de San Lorenzo (Segovia), en la plaza del mismo y con degustación de su carne y productos resultantes (hecho ocurrido esto último el día 31 de enero de 1999), se informa:

Se constata que la muerte y/o sacrificio del animal, objeto de la matanza, se llevó a término conforme a lo previsto en la legislación vigente, a saber: el Real Decreto 54/1995, de 20 de enero y la Orden de 9 de septiembre de 1988 (*sic*) de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social (sobre Sanidad y Consumo), y teniendo en cuenta la Ley 5/1997, de 24 de abril, de protección de animales de compañía, de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

Tal sacrificio se hizo en lugar aislado, esto es, sin presencia alguna de público, obviamente con la debida protección para el animal en el momento de su muerte, ya que tales "matanzas" no se encuentran autorizadas en el marco del Real Decreto anteriormente citado.

En relación a la degustación de la carne y productos resultantes, las viandas consumidas los días 30 y 31 de enero procedían de cerdos sacrificados en mataderos autorizados, en fechas anteriores al citado 30 de enero al que se les había practicado el control sanitario preceptivo.

Dicho lo anterior, las actuaciones de esta Administración Autonómica en relación con las cuestiones aducidas por la denunciante, y respecto a este apartado fueron:

El 28 de enero de 1999, esta Delegación Territorial dio traslado del escrito presentado el 26 de enero del mismo año, por la Asociación, en el que solicitaba la prohibición de la celebración de la "matanza" objeto de estas consideraciones, al Ilmo. Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Segovia, al que se le adjuntaba diversa documentación y normativa a tener en cuenta, en el evento sobre protección de los animales.

El 25 de febrero de 1999, por esta Delegación Territorial se adoptó ACUERDO, que se notificó a la Asociación denunciante el 1 de marzo de 1999, sobre la improcedencia de iniciación de expedientes sancionadores, por infracción a las normas reguladoras sobre la protección de animales de compañía, y ello, como contestación a la también denuncia previa formulada el 16 de febrero por la Asociación actora.

Se puede concluir el presente informe, en no merecer ser admitidas las manifestaciones realizadas por la Asociación denunciante, por inadecuadas, no siendo cierta la cuestión de que no se la dio respuesta a sus escritos de fecha 13 de noviembre de 1998 y 28 de enero de 1999, cuando la realidad e los hechos documentados es otra muy distinta.

Finalmente, significo a V.E. que la Asociación, el 31 de marzo de 1999 interpuso ante la Dirección General de Agricultura y Ganadería de la Consejería del mismo nombre de esta Administración Autonómica, recurso ordinario sobre las mismas cuestiones ya planteadas, objeto del presente, estándose en vías de la adopción de la Resolución que legalmente proceda.»

Esta Institución solicitó ampliación de informe en relación con la denuncia formulada el 18 de enero de 1999 (matanza celebrada el 9 de enero de 1999 en el Restaurante-Bar "ZZ", y con la consulta formulada en escrito de igual fecha sobre si las matanzas promocionadas por los establecimientos de hostelería se consideran destinadas al consumo propio y otros aspectos concernientes al control sanitario de las mismas. Se interesó asimismo información sobre el estado de tramitación del recurso interpuesto contra la resolución de 24 de febrero de 1999. La respuesta recibida es del siguiente tenor:

«- Se ha constatado que la muerte y/o sacrificio del animal de raza porcina, objeto de la matanza, se llevó a cabo como obliga la nueva normativa en dos partes, a saber: El animal se sacrificó en privado, a puerta cerrada y con ausencia de público y posteriormente se efectuó el faenado con exhibición en público de las operaciones propias de este tipo de actividad (quemado, raspado, lavado, diseccionado, destazado, etc. etc.). De manera que los hechos denunciados, por la Asociación actora, fueron otros distintos a los aseverados por esta.

- Al sacrificio del animal de raza porcina, objeto del presente, no le es de aplicación la Ley 5/1997, de 24 de abril, de Protección de los Animales de Compañía, de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, ya que la precitada Ley en su art. 3.1.e) expresamente establece que quedan fuera de su ámbito; por lo que no tuvo intervención en el evento denunciado el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería.

- El sacrificio referenciado no está sujeto a ser realizado en un matadero autorizado, (excepcionalidad que así lo recoge el Real Decreto 147/1993, de 29 de enero - Mº de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno- hoy extinto), por el que se establecen las condiciones sanitarias de producción y comercialización de carnes frescas (B.O.E. nº 61, de 12 de enero de 1.993). De ahí que al llevarse a cabo la muerte del animal, de raza porcina, fuera de un matadero autorizado debe encuadrarse dentro del contexto de "matanza domiciliaria" con absoluto respeto a las premisas establecidas tanto en el Real Decreto 54/1995, de 20 de enero, sobre la Protección de los Animales en el momento de su sacrificio o matanza (B.O.E. nº 39 de 15 de febrero), como en la Orden de 9 de septiembre de 1.998, de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social,

reguladora del reconocimiento sanitario de cerdos sacrificados, en domicilios particulares, para autoconsumo (B.O.C. y L. n° 179 del 17 de septiembre de 1.998).

De cuanto se ha expuesto y como respuesta a las cuestiones de fondo recogidas por esa Institución y planteadas por la Asociación denunciante, se infiere que las "matanzas" realizadas por los establecimientos de restauración u hostelería, como es el caso, con fines promocionales, turísticos, lúdicos, etc. pueden conceptuarse como "matanzas domiciliarias" destinadas al consumo propio y con una doble vertiente; de un lado el económico y de otro el pedagógico, al recordar, enseñar y conservar la tradición en las generaciones más jóvenes, de lo que representa esta fuente de aprovisionamiento de alimentos, principalmente para la población rural.

En cuanto al control sanitario, puesto en entredicho, por el denunciante, nada más lejos de la realidad, ya que un Veterinario Colaborador del Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social estuvo presente en el acto (9/1/99), informando que el sacrificio se efectuó "a puerta cerrada, y sin presencia de público", procediéndose luego, una vez el animal muerto, a la exhibición en público de las operaciones de: chamuscado, raspado, eviscerado y colgado de la canal del cerdo según el "rito" tradicional. Significándose que las viandas servidas durante el acto desarrollado, procedían de una canal sacrificada, días antes, en un matadero autorizado y servido al Bar-Restaurante (denunciado), por una industria cárnica con Autorización Sanitaria de Funcionamiento.

Finalmente indicar a V.E. que, de la información obtenida por esta Delegación Territorial, hasta el día de hoy, no ha recaído

Resolución en el recurso ordinario interpuesto el 30 de marzo de 1.999, por la Asociación, ante la Dirección General de Agricultura y Ganadería de esta Administración Regional, contra la Resolución adoptada el 24 de febrero de 1.999, por esta Delegación Territorial, acordando declarar la improcedencia de iniciación de expedientes sancionadores, en base a la denuncia formulada por la antedicha Asociación, y referida igualmente a la celebración el día 30-1-99 de la "X Matanza Popular del Cerdo" organizada por la Asociación "YY", y del también establecimiento hostelero "ZZ" por los hechos del 9 de enero de 1.999, objeto del presente.

Tan pronto se dicte la resolución que proceda, y obre en esta Delegación Territorial, con carácter inmediato se dará traslado de la misma a esa Institución.»

A la vista de lo informado, y aunque no hemos llegado a conocimiento de la resolución recaída en vía de recurso administrativo, esta Institución procedió a dictar resolución en los siguientes términos.

"Primera.- Se comenzará analizando la conducta seguida por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Segovia, en relación al trámite que legalmente correspondía dar a los escritos de denuncia formulados por la Asociación aquí compareciente.

Conforme previene el artículo 6.4 del Reglamento regulador del procedimiento sancionador de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, aprobado por Decreto 189/1994, de 25 de agosto, la presentación de denuncias no vincula al órgano competente para iniciar el procedimiento sancionador, *"si bien deberá éste comunicar a los autores de*

*aquéllas los motivos por los que, en su caso, no procede la iniciación del procedimiento."*

Es de destacar que, al igual que en otros sistemas jurídicos de nuestro entorno, la Administración española no está obligada por ley a perseguir las infracciones administrativas, sino que simplemente se le autoriza a hacerlo. Esta naturaleza meramente facultativa se recoge, como regla general, en el artículo 11.2 del Real Decreto 1398/1993, de 1993, por el que se aprueba el Reglamento de procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, y a la misma se adscribe la norma reglamentaria autonómica antes transcrita.

La segunda parte de la proposición que contiene el mismo precepto sí establece, en cambio, un deber muy concreto hacia la Administración de la Comunidad de Castilla y León: el de comunicar a quien haya formulado denuncia los motivos en los que se basa su decisión de no incoar el correspondiente procedimiento sancionador.

Presentadas con fechas 18 de enero y 16 de febrero de 1999 sendas denuncias, por actuaciones presuntamente contrarias a las prescripciones legales sobre protección de animales, se observa que aquellas han seguido distinta suerte, ya que mientras la formulada con fecha 16 de febrero de 1999, relativa a la matanza promovida por "YY" fue objeto de respuesta, no ha sucedido lo mismo respecto de la celebrada el 9 de enero de 1999 en el establecimiento denominado "ZZ", sito en la localidad de (...).

En consecuencia, y habida cuenta de lo prevenido en el artículo 6.4 del Reglamento regulador del procedimiento sancionador de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, la

actuación de la Delegación Territorial de Segovia es merecedora de reproche en este punto.

Segunda.- Fuera del ámbito sancionador, nos detendremos a continuación en la falta de respuesta al escrito de 18 de enero de 1999, en el que se solicitaba a la Administración un pronunciamiento sobre si las matanzas promocionadas por los establecimientos de hostelería se consideran destinadas al consumo propio, y otros extremos concernientes al control sanitario de los productos obtenidos en las mismas.

A este respecto, el artículo 42.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, según la redacción dada al mismo por la Ley 4/1999, de 13 de enero, obliga a la Administración a dictar resolución expresa en todos los procedimientos (en su redacción primitiva, «sobre cuantas solicitudes se formulen por los interesados»), y a su correspondiente notificación, salvo en los casos que se contemplan en el párrafo tercero del mismo precepto, a los que no es reconducible el presente supuesto.

Se podría argüir, en la literalidad de la norma, que dicho deber sólo resulta exigible frente a solicitudes mediante las cuales se ejercita una pretensión que haya de ser objeto del correspondiente procedimiento administrativo (o en otros términos, cuando concurra, como presupuesto, la titularidad de derechos subjetivos o intereses legítimos que se intentan hacer valer, precisamente, en el procedimiento).

No obstante, esta afirmación no resulta acertada desde la perspectiva del ejercicio del derecho de petición constitucionalmente reconocido, y cuyo alcance se ha ido

ampliando por la jurisprudencia a falta de la correspondiente ley postconstitucional reguladora de su forma y efectos. Y aun cuando la doctrina ha venido ofreciendo soluciones diversas, a las que no son ajenas las dificultades que, en ocasiones, entraña la distinción entre solicitud o instancia (en el sentido antes expuesto) y petición (como derecho fundamental), ésta ha quedado un tanto diluida desde el momento en que la LRJ-PAC considera el ejercicio del derecho fundamental de petición como uno más de los casos en que la Administración viene obligada a contestar (resolviendo, por supuesto, en el sentido que proceda en cuanto al fondo de lo pedido), como única solución congruente con la norma fundamental.

Resta por señalar que, por su contenido, el escrito que nos ocupa se encuentra comprendido en el ámbito de aplicación de la letra g) del artículo 35 LRJ-PAC, donde se proclama el derecho de los ciudadanos a obtener información acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a las actuaciones o solicitudes que se propongan realizar, derecho que pierde toda su efectividad cuando, como, como aquí ha acontecido, los órganos administrativos optan por no contestar a las solicitudes que se les formule a tal efecto.

Tercera.- Entrando ahora en la problemática de carácter sustantivo que suscita el presente expediente, nos detendremos en primer lugar en las normas destinadas a regular las denominadas matanzas domiciliarias.

En la vertiente de su control sanitario, el Real Decreto 147/1993, de 29 de enero, por el que se establecen las condiciones que han de concurrir en las diversas operaciones de producción y comercialización de carnes frescas, impone, entre

otras obligaciones, su realización en matadero autorizado, regla que no resulta de aplicación *«al sacrificio de animales para las necesidades personales del criador, quedando prohibida la comercialización de las carnes así obtenidas»*, si bien, en el caso del ganado porcino, se deberá cumplir con lo dispuesto en las correspondientes normativas dictadas al efecto por las autoridades sanitarias de las Comunidades Autónomas o, en su caso, por la Administración del Estado (art. 1.2, letra b).

Haciéndose eco de esta previsión, la Orden de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social de 9 de septiembre de 1998 establece los requisitos a observar en el sacrificio de ganado porcino para las necesidades personales del criador (encomendando a los Servicios Veterinarios Oficiales de Salud Pública, entre otras funciones, la de advertir de los potenciales riesgos para la salud que pueden derivarse del consumo de carne y productos cárnicos no sometidos a control), y cuyo artículo 7º señala que *«las carnes y productos resultantes del sacrificio de cerdos en domicilios particulares se destinarán únicamente al consumo familiar, estando prohibida su comercialización»*.

Cabe concluir que no cualquier sacrificio de animales de la especie porcina que tenga lugar fuera de los mataderos autorizados -como situación excepcional contemplada en la norma- merece la calificación de matanza domiciliaria, sino solamente la realizada en domicilios particulares y con el único fin de subvenir a las necesidades personales del criador, destinando sus productos al consumo familiar.

Por su parte, y como medidas protectoras, el Real Decreto 54/1995, de 20 de enero, tras sentar como regla general que no

se causará a los animales agitación, dolor o sufrimiento en las operaciones de traslado, conducción, estabulación, sujeción, aturdimiento, sacrificio o matanza (art. 3), exime del cumplimiento de parte de las condiciones que se detallan en el artículo 5, *«en caso de sacrificio o matanza de (...) porcino efectuados por su propietario fuera de los mataderos con destino a su propio consumo, siempre que se cumplan los requisitos del artículo 3 y que los animales hayan sido objeto de un aturdimiento previo»* (art. 9.2).

Además de la obligatoriedad de aturdimiento previo (sobre cuyo cumplimiento en los casos que nos ocupan no hemos obtenido suficientes elementos de juicio), vuelven a aparecer en este precepto, en cuanto presupuestos que han de concurrir para calificar una matanza como domiciliaria, que ésta se efectúe por el propietario del animal y que los productos así obtenidos se destinen al autoconsumo.

Propugnar una interpretación amplia -innecesaria, por otra parte, dada la finalidad a la que se ordenan las previsiones normativas- sobre qué deba entenderse por «domicilio familiar», «propietario» y «consumo familiar o autoconsumo», permitiría reconducir a aquellas otros supuestos en ningún modo amparados por el ordenamiento jurídico, cual sería el caso de las matanzas llevadas a efecto en mataderos no autorizados o clandestinos.

Pese a ello, la Delegación Territorial de Segovia considera que en los hechos de los que trae causa este expediente nos encontramos ante matanzas domiciliarias, y por tanto acordes con la norma, por la sola razón de haber creado, en un establecimiento abierto al público, una apariencia de privacidad

(según se afirma en los informes, realizando el sacrificio del animal en «lugar aislado», «en privado, a puerta cerrada y con ausencia de público»), y ya que, además, los productos así obtenidos no han sido consumidos por las personas asistentes a la celebración.

En suma, so pretexto de las normas reglamentarias que dan cobertura a un supuesto tan concreto como es la matanza domiciliaria, no sólo se prescinde de la verdadera finalidad de aquellas, sino que se llega a innovar su alcance y contenido, cuando se sostiene que el sacrificio del animal «se llevó a cabo como obliga la nueva normativa en dos partes», y todo ello para justificar el carácter económico y pedagógico de eventos que, preciso es insistir, no gozan de reconocimiento en dicho ámbito normativo.

Por lo demás, y si las controvertidas matanzas que se celebran por los establecimientos de restauración y hostelería con fines promocionales, turísticos, lúdicos..., pudieran calificarse de manifestaciones culturales, resultaría superfluo todo esfuerzo dialéctico para encontrar su acomodo en las previsiones contenidas en el Real Decreto 57/1995, toda vez que de acuerdo con su artículo 1.2, letra b), éstas no son aplicables a «los animales a los que se dé muerte en manifestaciones culturales o deportivas».

Cuarta.- El carácter exclusivo de la competencia estatal que justifica el dictado de los RR.DD. invocados (y de otras normas relacionadas con ellos, como los RR.DD. 1047 y 1048, de 25 de mayo de 1999, relativos a las normas mínimas para la protección de terneros y cerdos, respectivamente), que además son trasposición de diversas Directivas de la Unión Europea, no

ha impedido que la mayor parte de las Comunidades Autónomas hayan incorporado a sus correspondientes leyes protectoras de animales, mandatos expresos en relación con los lugares y métodos que han de emplearse en el sacrificio de los mismos. Sin ánimo de exhaustividad, son de citar las leyes aprobadas por las Asambleas legislativas de Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Cataluña, Madrid, Navarra, La Rioja...

También en lo concerniente a la celebración de espectáculos o actividades que impliquen o puedan implicar crueldad o maltrato para los animales, las mismas Comunidades Autónomas han elevado al máximo rango normativo la prohibición de estas prácticas, como vía idónea para lograr su efectiva represión sin vulnerar el principio de legalidad exigido constitucionalmente, cuando la Administración se propone ejercitar sus potestades sancionadoras, ya que, como es sabido, el reglamento independiente no responde a dicho principio (en este sentido, es de recordar la jurisprudencia recaída a propósito de las infracciones descritas *ex novo* en el Reglamento General de Policía de Espectáculos y Actividades Recreativas, aprobado por Real Decreto 2816/1982, de 27 de agosto).

Desde esta óptica analizamos ahora el régimen establecido por nuestra Comunidad Autónoma mediante la Ley 5/1997, de 24 de abril, de protección de los animales de compañía (LP, abreviadamente), cuya aplicación al presente caso es negada por la Administración actuante.

Aunque conforme a su exposición de motivos, la Ley se justifica en razón a los principios inspiradores de los Convenios

Internacionales y la normativa de la Unión Europea (como manifestación de la creciente sensibilidad social en torno al respeto, protección y defensa de todos los seres vivos, particularmente de los animales más próximos al hombre), y expresamente señala que su ámbito no se refiere de manera exclusiva a los denominados animales de compañía, es lo cierto que las medidas protectoras que se desarrollan en su articulado no se corresponden con aquella declaración de principios.

En primer lugar, y según la definición del artículo 2 LP, «*son animales de compañía los domésticos o domesticados...*». Pero aunque el adjetivo doméstico -o domesticado- se aplica al animal que vive ordinariamente bajo el dominio del hombre y depende de sus cuidados -por contraposición al que se cría salvaje-, no todos los animales domésticos reciben en el texto legal la calificación de «*animales de compañía*», expresión cuyo verdadero sentido sólo se vislumbra por exclusión.

En efecto, el mismo artículo establece a renglón seguido dos excepciones a partir de las cuales se instrumenta el régimen jurídico que resulta de aplicación: De un lado, los animales «de renta» (bien que sin definir cuáles sean éstos), a los que, no obstante, se hace objeto de las medidas protectoras que se enumeran en el capítulo II del título I (artículos 4 a 7); de otro, «los criados para el aprovechamiento de sus producciones, siempre y cuando a lo largo de su vida se les destine única y exclusivamente a este fin», y a los que sólo se aplicarán las previsiones sobre transporte contenidas en el artículo 5 LP.

Aun tratándose de una norma sectorial con distinto objeto, tan sutil distinción no aparece en la Ley 6/1994, de 19 de mayo, de Sanidad Animal de Castilla y León, cuya aplicación se extiende

a «todos los animales de renta, de compañía o silvestres» (art. 2), por más que tampoco ofrezca definición alguna de estas categorías. A este respecto, es noción común en el medio rural la que atribuye la denominación de animales de renta a aquellos cuya función consiste en suministrar productos materiales (carne, lana, leche, etc.), a diferencia de los de tiro o carga, que se utilizan en las labores de cultivo y trabajos agrícolas; noción que no es acogida, sin embargo, en el Reglamento de la LP, aprobado por Decreto 134/1999, de 24 de junio, según el cual «son animales domésticos de renta, aquellos criados por el hombre para la realización de un trabajo» (art. 2. 5).

Quinta.- Esclarecido el verdadero alcance de la Ley 5/1997, no acertamos a dar con los motivos que vinieran a justificar la limitada protección dispensada a aquellos animales que han sido criados a lo largo de su vida, única y exclusivamente, para el aprovechamiento de sus producciones, y en cuya virtud se releva a sus poseedores o propietarios de las obligaciones y prohibiciones que se contemplan en los artículos 4, 6 y 7 de la misma, cuando por otra parte, se puede sostener, salvo opiniones mejor fundadas, que la aplicación de las mismas no entra en colisión con las utilidades que dichos animales están llamados a proporcionar.

Pero además, y volviendo a la exposición de motivos de la Ley, se afirma en ella la necesidad de abordar *«la regulación de los espectáculos en los que intervienen animales, estableciéndose, como principio, la estricta prohibición de los mismos, y recogiendo alguna excepción que, en todo caso, necesitará de una previa regulación administrativa»*, cuando lo cierto es que esta cuestión se lleva al articulado parcialmente, ya que sólo

conciene a los espectáculos donde se utilicen animales de compañía o de renta.

De este modo, la prohibición establecida en el artículo 6 viene a permitir que, en atención a su destino, los animales domésticos -de la raza equina, por poner un ejemplo- puedan ser utilizados impunemente en espectáculos u otras actividades que impliquen crueldad o maltrato, mientras, en otros casos, la misma conducta puede ser objeto de reproche en el correspondiente procedimiento sancionador administrativo.

La misma situación acontecerá en relación con las prohibiciones del artículo 4, siendo de citar, también como ejemplo, el asunto en el que se ha pronunciado recientemente esta Institución mediante resolución dirigida a la Secretaría General de esa Consejería -bajo nuestra referencia (...)- (en el que hemos tenido ocasión de apreciar, dicho sea de paso, que se ha atribuido a la Asociación la condición de interesada que en el presente caso se le niega).

En definitiva, las inexplicables exclusiones y ambigüedades de que adolece la norma no facilitan precisamente su observancia, propiciando, más bien, la discrecionalidad en su aplicación. Sin dejar de reconocer la libertad de configuración que, a la ahora de interpretar los deseos y sensibilidades de la sociedad, corresponde al poder legislativo autonómico, es parecer de esta Institución que, en relación con determinadas actividades en las que intervienen animales, deben ser adecuadamente ponderados otros intereses protegidos y, en lo que aquí interesa, otros valores culturales, a veces contrapuestos, en cuanto rechazan el maltrato o la crueldad innecesariamente infligidos a los seres de cualquier especie.

Por cuanto antecede, y en el ejercicio de las funciones que me encomiendan los artículos 1.1, 19 y 20.2 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, he acordado formular a V.E. la siguiente recomendación formal:

Que por la Consejería de Agricultura y Ganadería se aborden las tareas conducentes a establecer previsiones legales de respeto, defensa y protección de los animales que viven en el entorno del hombre y bajo su dependencia, con un alcance más acorde a los principios que se predicen en la exposición de motivos de la Ley 5/1997, de 24 de abril.

Que sin perjuicio de lo anterior, se instruya a los distintos órganos con competencia en la materia, acerca del entendimiento y aplicación, en sus justos términos, de las normas que regulan el sacrificio de animales de la raza porcina.

Esta es mi resolución, de la que con esta fecha remito copia a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Segovia, y así la hago saber a V.E. con el ruego de que me manifieste su aceptación o, en otro caso, el rechazo motivado de la misma."

A la fecha de cierre del presente Informe no se ha recibido respuesta alguna del Centro directivo destinatario de esta resolución.

#### 1.3.4. El aprovechamiento cinegético en las Reservas Regionales de Caza de Castilla y León

No es la primera vez que esta Institución ha abordado el análisis del conjunto normativo que resulta de aplicación en los terrenos cuya titularidad cinegética corresponde a la Junta de Castilla y

León, una vez ejercitadas las potestades legislativa y reglamentaria que corresponden a nuestra Comunidad Autónoma de acuerdo con el artículo 32. 9ª del Estatuto de Autonomía.

En esta ocasión, una asociación de cazadores planteaba ante esta Institución que, en virtud del Decreto 83/1998, de 30 de abril, por el que se desarrolla reglamentariamente el título IV «De los terrenos», de la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León, la noción de "cazador local" ha desaparecido como criterio hábil para la atribución de los permisos de caza en las Reservas Regionales, siendo sustituida por la de "cazador vecino", noción coincidente con lo expresado en el artículo 15 de la Ley 71/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en cuya virtud, los inscritos en el Padrón municipal son los vecinos del municipio.

Ello no obstante, en el modelo oficial de solicitud de caza a rececho para cazadores vecinos en la Reserva Regional de Caza de Mampodre -temporada 1999/2000-, se ha habilitado un espacio en el que la Alcaldía ha de certificar que el solicitante "cumple los requisitos exigidos para ser considerado *Cazador Vecino*, de acuerdo con la legislación vigente...", fórmula que así expresada podría dar pie, según la Asociación compareciente, a la exigencia de otros requisitos adicionales no previstos en el citado Decreto, que, aun carente de justificación legal, suponga de hecho la imposibilidad de participación en el correspondiente sorteo a aquellos cazadores vecinos del municipio a quienes la Alcaldía deniegue la certificación.

Acordada la admisión a trámite de la queja, interesamos el preceptivo informe, que ha sido emitido por la Delegación Territorial de León según los siguientes datos facilitados por el Servicio Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio:

«Para el sorteo de piezas de caza del CUPO DE VECINOS en las Reservas de Caza de León, se exige "Certificación de la Alcaldía", en la que se indique que el solicitante tiene la condición de cazador vecino, de acuerdo con la legislación vigente.

Dicha certificación debe firmarse por el Alcalde y el Secretario Municipal. En el caso, objeto del presente expediente, el Ayuntamiento de Valdelugeros envía al Servicio Territorial citado, además, una resolución de la Alcaldía en la que se hace constar quiénes tienen la condición de vecino.

Por lo tanto, para el sorteo se admitieron a todos aquellos a los que, por el Ayuntamiento, se les certificó la CONDICIÓN DE CAZADOR VECINO y se excluyeron a los que no se les certificó tal condición.

Se une fotocopia de la Resolución dictada por el Sr. Alcalde del Ayuntamiento de Valdelugeros.»

La antedicha resolución de la Alcaldía, de fecha 8 de marzo de 1999, se expresa así:

«CONSIDERANDO que por Real Decreto 831/1998 de 30 de Abril por el que se desarrolla reglamentariamente el Título IV "de los Terrenos" de la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León, se establece, en su art. 13 que las entidades locales redistribuirán el cupo entre los "Cazadores Vecinos" de las mismas...

CONSIDERANDO que corresponde a este Ayuntamiento determinar el ámbito del concepto del término de "Cazador

Vecino", entiende esta alcaldía, que el concepto de Cazador Vecino ha de comprender las siguientes cualidades:

I.- La condición de Vecino, que viene determinada por la inscripción del interesado en el Padrón Municipal de Habitantes, conforme a lo dispuesto en el art. 15 de la Ley 7/85, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local.

II.- Al tratarse de un Aprovechamiento NO GENERAL, SINO ESPECIAL Y LIMITADO A LA CAZA, debe acreditarse ADEMÁS por los titulares las circunstancias de Vinculación y arraigo, entendiéndose que se cumplen tales criterios por:

1.- Ser titular Sujeto pasivo del Impuesto de Vehículos de tracción mecánica en el Municipio de Valdelugeros (Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de fecha 28 de junio de 1996 para Caza Mayor).

2.- Asimismo y a falta de que por las Asociaciones de Caza existentes en este Municipio se formule una propuesta consensuada para la determinación definitiva de condiciones que deben reunir la condición de Cazador Vecino del Municipio de Valdelugeros, esta Alcaldía considera como requisitos indispensables necesarios para poder disponer de dicha acreditación, algunas de las siguientes:

a).- Ser Propietario de Fincas Rústicas o Urbanas en el término de la Reserva Nacional de Caza de Mampodre, Municipio de Valdelugeros.

b).- Haber nacido en el Municipio de Valdelugeros, o descendientes.»

En aplicación de estos criterios no se expide certificación, entre otros, a D. XXX, empadronado en dicho municipio y considerado cazador vecino en la temporada 1998/99.

A la vista de los antecedentes expuestos, esta Institución dirigió a la Consejería de Medio ambiente las siguientes consideraciones:

"Primera.- Las previsiones de la Ley 37/1966, de 31 de mayo, de creación, entre otras, de la Reserva Nacional de Caza de Mampodre, fueron desarrolladas mediante Decreto 2612/1974, de 9 de agosto, por el que se reglamenta el funcionamiento de las Reservas Nacionales de Caza, y cuyo artículo 6º, según quedó redactado en virtud del Real Decreto 891/1979, de 26 de enero, bajo la rúbrica *Propietarios y cazadores locales*, se expresa así:

*«Al redactarse el plan anual de aprovechamientos cinegéticos, se propondrán las medidas precisas para que los dueños de los terrenos y los vecinos de los municipios afectados aprecien la consideración que es debida a los lazos físicos y afectivos que les vinculen con la Reserva.*

*Oída la Junta, se establecerán en los planes de aprovechamiento el número de permisos que para cazar en cada modalidad deban corresponder tanto a la propiedad de los terrenos como a los cazadores locales, y las reducciones que corresponda efectuar a favor de estos últimos en el importe de las cuotas complementarias de los permisos; asimismo se les dará preferencia en el grado de disfrute de la caza selectiva o de la que se realice en evitación de daños.*

*La condición de cazador local la conferirá el Director Técnico de la Reserva, por sí o a petición razonada de los interesados, y previo informe de la Junta de Caza.»*

El precepto se hace eco de las consecuencias que comportan aquellas decisiones del legislativo, en cuya virtud se someten a un régimen cinegético especial determinadas zonas, geográficamente delimitadas, en las que concurren especiales características de orden físico y biológico, mediante su declaración como Reserva (Nacional) de Caza, con las consiguientes limitaciones que afectan por igual a todos los terrenos comprendidos en la misma, ya sean de titularidad pública o privada.

De ahí que sus dos primeros apartados se destinen a tratar de resolver el problema de las compensaciones a los propietarios o titulares de derechos de aprovechamiento cinegético, cuya causa se encuentra en la constitución de esta singular figura (de efecto materialmente expropiatorio para algún sector de la doctrina), a través, entre otras medidas, de la distribución de permisos de caza para cazadores locales y propietarios de terrenos afectados, aunque ésta no se establece con carácter reglado, sino discrecional, al igual que sucede con el acto de reconocimiento de la condición de cazador local a que se refiere el último párrafo del citado artículo 6º, sólo atemperado por la Orden del Ministerio de Agricultura de 17 de diciembre de 1973:

*«II.3.1 Se denominan cazadores locales los que residen en términos municipales incluidos total o parcialmente en la Reserva y a los propietarios de terrenos que forman parte de la misma. Ambos extremos deberán*

*ser acreditados a satisfacción de la Junta de Caza de la Reserva.»*

Segunda.- A las anteriores previsiones se habrá estado, sin duda, tras la entrada en vigor de la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León, cuyo artículo 20 describe las Reservas Regionales de Caza como aquellos terrenos declarados como tales mediante Ley de las Cortes de Castilla y León, si bien, conforme a su disposición adicional primera, tendrán la consideración de Reservas Regionales de Caza todas las Reservas Nacionales de Caza creadas en el territorio de Castilla y León por leyes estatales y cuya gestión y administración fueron transferidas a la Junta, declarando asimismo aplicable a las Reservas Regionales toda la normativa vigente relativa a las Nacionales, *«mientras no sea dictada normativa autonómica sobre la materia.»*

La adopción del citado Decreto autonómico 83/98, en el que no es difícil encontrar implícitamente planteamientos compensatorios semejantes a los previstos en el Reglamento estatal, representa, no obstante, un cambio notable en dos direcciones:

De un lado, y frente al régimen de discrecionalidad precedente, opta por abordar directamente el establecimiento de cupos, porcentajes y, en su caso, prioridades, para la distribución de los permisos de caza a rececho (art. 12.1), cacerías colectivas de jabalí (art. 12.2), caza menor (art. 12.3), caza selectiva (art. 12.4), y control de determinadas especies cinegéticas no previsto inicialmente en el plan técnico anual (art. 12.5).

De otro, abandona la precedente expresión de «cazadores locales», utilizando en su lugar la de «cazadores vecinos» al

referirse a uno de los cupos que la misma contempla como manifestación del *status* diferenciado que se atribuye a aquéllos, si bien no contiene regla alguna sobre los requisitos necesarios para conferir tal condición, ni, en consecuencia, atribución competencial expresa a tal efecto, señalando únicamente (art. 11) que los permisos para cazar en una Reserva Regional serán expedidos por la Dirección técnica.

La norma reglamentaria sólo entra en detalles cuando, en el último párrafo del artículo 12.4, y tras establecer que la actividad cinegética sobre determinadas especies de caza menor podrá practicarse en exclusiva por los cazadores vecinos, se faculta a la Junta Consultiva para permitir su ejercicio *«a aquellos cazadores que, previo certificado del Ayuntamiento, se constate su parentesco consanguíneo o afín o especial vinculación de carácter social a la localidad, conforme a los criterios establecidos por la propia Junta Consultiva.»*

Tercera.- Ante el silencio del Reglamento autonómico, esta Institución consideró oportuno recabar de la entonces Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio los antecedentes habidos en el procedimiento de su elaboración. Sin embargo, como ha tenido ocasión de señalar el Consejo de Estado en el dictamen preceptivamente emitido con fecha 15 de enero de 1998, no se encuentran entre los mismos los estudios e informes previos a que alude el artículo 129 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, que permitan conocer los criterios, posibilidades analizadas, e incluso las discrepancias reflejadas en la documentación. No obstante, obran en el expediente del proyecto aportaciones de los siguientes órganos y sectores afectados, en relación con la cuestión que nos ocupa.

Por el Servicio Territorial de Medio Ambiente de Salamanca se sugiere la eliminación del cupo de cazadores vecinos sustituyéndolo por el de residentes (aunque sin aclarar la fundamentación de tal cambio).

Más explícita es la propuesta del Sr. Peña Hurtado, que, en relación con el artículo 12. apartado 4, letra a) y apartado 5 letra b), y artículo 13 apartado 2 de la norma proyectada, considera que «es preciso definir claramente la figura del cazador residente, porque hoy cualquiera puede censarse en un pueblo, aunque su domicilio real sea en otro lugar», sugiriendo, a tal efecto, que se relacione con la actividad profesional y con la residencia habitual; fijando un mínimo de años de residencia cuando se haya producido un cambio de residencia habitual; o cuando el número de días viviendo en el municipio al año sea superior a 200, por ejemplo.

Por su parte, la Asociación Soriana para la Defensa de la Naturaleza (ASDEN), considera que en los artículos 12 y 13 del proyecto se habla indiscriminadamente de cazadores «vecinos» y de cazadores «residentes», cuando, en su opinión, se refieren al mismo grupo de personas, solicitando se unifique la terminología con fundamento en el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, cuyo artículo 53.4 diferencia entre RESIDENTE Y VECINO (sic), no siendo términos sinónimos y toda vez que hablar de CAZADOR VECINO implica dos condiciones: residencia habitual en el término municipal, y hallarse inscrito en el Padrón. En suma, ASDEN sugiere que se incluya en la norma la siguiente proposición: «Se considerarán cazadores vecinos aquellos que,

residiendo habitualmente en el término municipal, figuren inscritos con tal carácter en el Padrón.»

En el texto del Reglamento vigente se ha corregido la disparidad terminológica apuntada por los informantes, y es plausible apreciar voluntad expresa en no determinar qué se entiende por «cazador vecino»; sin embargo no consta que por parte de los Servicios Administrativos responsables de su elaboración se hayan ponderado las observaciones formuladas por aquéllos, a efectos de su estimación o desestimación razonada.

Cuarta.- Así las cosas, el modelo oficial de solicitud de permiso de caza a rececho en la Reserva de Mampodre -temporada 1999/2000-, incorpora un espacio que se enuncia como «Certificación de la Alcaldía sobre la condición de cazador vecino», comprensiva por tanto de la doble cualidad que ha de concurrir en los interesados.

En cuanto a la primera, y conforme establece el artículo 13 de la Ley de Caza de Castilla y León, «*es cazador quien practica la caza reuniendo los requisitos legales para ello*»; entre otros, estar en posesión de licencia de caza válida en vigor (art. 14.1, a), como manifestación del reconocimiento formal de las especiales condiciones de capacidad o aptitud para desarrollar la actividad cinegética.

El artículo 15 de la misma Ley define la licencia de caza como «*el documento personal e intransferible que acredita la habilitación de su titular para practicar la caza en Castilla y León*», cuya expedición corresponde a la Administración autonómica, de tal modo que la sola exhibición de la licencia en vigor -o en su caso, de copia expedida en legal forma- hace

prueba de la condición de cazador que concurre en su titular. Resulta superfluo, por redundante, exigir que un acto de la Administración municipal advere tal extremo, tratándose, como se trata, de un hecho objetivo no necesitado de valoración alguna, pues la licencia de caza se tiene o no se tiene.

Por lo que concierne a la cualidad de «vecino», y si ha de estarse a la legislación vigente (según reza el ya mencionado modelo de solicitud), aquella viene establecida en el artículo 15 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en la redacción dada al mismo por la Ley 4/1996, de 10 de enero:

*«Toda persona que viva en España está obligada a inscribirse en el Padrón del municipio en el que resida habitualmente. Quien viva en varios municipios deberá inscribirse únicamente en el que habite durante más tiempo al año.»*

*El conjunto de personas inscritas en el Padrón municipal constituye la población del municipio.*

*Los inscritos en el Padrón municipal son los vecinos del municipio.*

*La condición de vecino se adquiere en el mismo momento de su inscripción en el Padrón.»*

Por su parte, el artículo 16.1 de la misma Ley dispone que el Padrón municipal es el registro administrativo donde constan los vecinos de un municipio, y que sus datos «constituyen prueba de la residencia en el municipio y del domicilio habitual en el mismo», al tiempo que atribuye a las certificaciones que

de dichos datos se expidan el carácter de «documento público y fehaciente para todos los efectos administrativos.»

Así pues, si de la consulta al Padrón municipal se sigue que el solicitante es vecino del municipio, el interesado puede acreditar tal circunstancia mediante la aportación del correspondiente certificado -sobre cuya expedición se han dictado Instrucciones por medio de la Resolución de la Subsecretaria del Ministerio de la Presidencia de 21 de julio de 1997 que establece el modelo oficial, señalando (apartado 6) que los Ayuntamientos que pretendan utilizar formularios distintos deberán someterlo a homologación de su respectiva Sección Provincial del Consejo de Empadronamiento-, y la denegación del mismo no resultará ajustada a derecho.

Y ello, sin perjuicio de lo prevenido en el artículo 62.1 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, en cuanto dispone que *«los Ayuntamientos realizarán las actuaciones y operaciones necesarias para mantener actualizados sus padrones de modo que los datos contenidos en éstos concuerden con la realidad.»*

Quinta.- A juicio de esta Institución, la claridad con que se expresan los preceptos destinados a conferir el *status* jurídico administrativo de vecino no permite hablar de laguna en el Reglamento aprobado por el Decreto 83/98, aun cuando no precise qué deba entenderse por «cazador vecino». Antes al contrario, se trata de una norma incompleta que puede ser explicitada por aquéllos, a la hora de aplicar el régimen establecido para los aprovechamientos cinegéticos en las Reservas Regionales de Caza.

Y si a los meros efectos dialécticos se admitiera que la carencia del Reglamento autonómico debe ser suplida acudiendo al artículo 6ª del Decreto 2619/1974 -y Orden Ministerial de 17 de diciembre de 1973-, resulta que en estas normas no aparece previsión alguna que encomiende la determinación del alcance de tan repetida expresión a las autoridades de los municipios comprendidos en los territorios de las Reservas de Caza.

Sin embargo, la resolución dictada por el Alcalde del Ayuntamiento de Valdelugeros considera que «corresponde a este Ayuntamiento determinar el ámbito del concepto del término "cazador vecino"», estableciendo una serie de requisitos adicionales sin contar con habilitación legal a tal efecto, y por tanto, apartándose de la legislación vigente.

En efecto, dicha decisión, singular y para el caso concreto, incurre en manifiesto error al invocar como fundamento de la misma el artículo 13 del tan repetido Decreto 83/98, cuyo objeto no es regular el régimen de reconocimiento de la condición de «cazador vecino», sino determinar, de entre todos ellos, a quienes se asigna el cupo de esta categoría, operación que debe realizarse mediante sorteo público. Como tampoco es acertado invocar un régimen de usos predicable de los bienes de dominio público, sin tener en cuenta, de un lado, que tal cualidad no concurre en la totalidad de los territorios que los municipios aportan a la Reserva de Mampodre, y de otro, que, conforme dispone el artículo 20.2 de nuestra Ley de Caza, «*la titularidad cinegética de las Reservas Regionales de Caza corresponderá a la Junta*», y, en consecuencia, los aprovechamientos cinegéticos en las mismas se someten a un régimen jurídico propio, específico y uniforme, ya sean sus

terrenos de titularidad pública -demaniales, patrimoniales o comunales-, ya de titularidad privada.

Puede afirmarse, por lo demás, que la función certificante, ejercida con el alcance expuesto, viene a constituir, *de facto*, un acto administrativo que resuelve definitivamente el procedimiento por el que ha de reconocerse la condición de cazador vecino, toda vez que queda condicionado por aquélla con la misma fuerza que si de un informe vinculante se tratara, hasta el punto en que, según se advierte en el impreso, serán nulas las solicitudes que no contengan dicha certificación.

En cuanto el órgano medioambiental de la Administración regional en León ha admitido como válido tal proceder -y las consecuencias que del mismo se siguen- según se evidencia en lo informado a esta Institución, su resultado no puede considerarse ajustado a derecho.

Sexta.- Llegados a este punto es preciso advertir que en la presente resolución nada se prejuzga sobre la conveniencia y oportunidad de exigir otros requisitos o condiciones complementarios a quienes, siendo legalmente vecinos de las localidades que integran las Reservas Regionales de Caza, pretendan acogerse a las ventajas derivadas de su inclusión en el cupo correspondiente. Mas si la Administración de esta Comunidad Autónoma así lo considera, dichos requisitos deberán establecerse con carácter general y expreso, de acuerdo con los principios constitucionalmente garantizados en el artículo 9.3 de nuestra Carta Magna.

Por cuanto antecede, y conforme a lo previsto en los artículos 1.1 y 19 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del

Común de Castilla y León, he resuelto formular la siguiente recomendación formal:

Que por la Consejería de Medio Ambiente se adopten las medidas normativas destinadas a establecer quiénes ostentan la condición de vecinos, a los efectos prevenidos en el Decreto 83/1998, de 30 de abril para la práctica de la actividad cinegética en las Reservas Regionales de Caza de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, debiendo estarse, en otro caso, a lo dispuesto en los artículos 15 y 16 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local y demás normas reglamentarias dictadas en desarrollo de los mismos.

Esta es mi resolución, y así la hago saber a V.E. con el ruego de que manifieste su aceptación o, en otro caso, el rechazo motivado de la misma."

La Consejería de Medio Ambiente se ha dirigido a esta Institución manifestando la aceptación de los términos establecidos en la anterior resolución, con el compromiso de llevar a cabo "medidas conducentes, incluso si así fuese necesario, mediante el dictado de instrucciones precisas a las Direcciones Técnicas de las Reservas Regionales de caza, a la óptima disposición de lo regulado en la normativa de régimen local respecto a la acreditación de la condición de vecino, a los efectos descritos en el Decreto 83/1998, de 30 de abril, por el que se desarrolla reglamentariamente el título IV «De los terrenos», de la Ley 4/1996, de 12 de julio, de caza de Castilla y León."

#### 1.3.5. Acceso a las viviendas de protección oficial

A la efectividad de la previsión contenida en el artículo 47 CE, sobre el acceso de los españoles a una vivienda digna y adecuada se ha orientado, como en años anteriores, la intervención del Procurador del Común en la función defensa de los derechos de los ciudadanos, según consta en otro lugar de este Informe. No obstante, se da cuenta ahora de un concreto caso que, aun no entrañando incumplimiento de la normativa dictada por la Administración regional, sí puso de manifiesto alguna carencia en el régimen establecido por la Consejería de Fomento en orden a la adjudicación de viviendas de protección oficial promovidas por la Junta de Castilla y León, dando lugar a la siguiente resolución.

"En el expediente de queja de referencia, ha comparecido ante esta Institución D. XXX, manifestando su disconformidad por haber resultado excluido de la lista provisional de adjudicatarios de VPO de promoción pública elaborada por la Ponencia Técnica de la Comisión Provincial de Vivienda de Soria, al no haber acreditado ingresos familiares netos iguales o superiores al salario mínimo interprofesional, según viene exigido en el artículo 5º.1 de la Orden de esa Consejería de 27 de mayo de 1998 (B.O.C.y L. nº 103 de 6 de junio), siendo así que la insuficiente renta que acredita en el año 1997 se ha debido a la interrupción de su relación de empleo por incorporación obligatoria a filas, sin que esta circunstancia se haya tenido en cuenta por la Administración, pese a que, en su momento, acreditó ingresos regulares correspondientes al año 1996, y asimismo, los obtenidos en 1998, una vez finalizado el Servicio Militar, encontrándose dichas cuantías comprendidas en los baremos establecidos en la citada Orden.

Solicitado el pertinente informe, el Servicio de Fomento de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Soria se remite

lo previsto en la Orden de 27 de mayo de 1998, resaltando que el apartado 2 del artículo 6º exige que los certificados que acrediten los ingresos serán los del año natural anterior a la fecha de la finalización del plazo de presentación de solicitudes, y, asimismo, que el apartado 6 del mismo artículo dispone la forma de computar ingresos en situaciones especiales, referida sólo a unidades familiares que devienen monoparentales, bien por separación, divorcio o fallecimiento de uno de los cónyuges, supuesto en el que no queda comprendido el caso del compareciente.

Se manifiesta en el informe asimismo, que los motivos de exclusión fueron comunicados al interesado por escrito de 5 de marzo de 1999, frente al que ha presentado reclamación que deberá resolver la Comisión Provincial de Vivienda con carácter previo a la elaboración de la lista definitiva de adjudicatarios (estado en que se encontraba el expediente SO-94/010, relativo a la presente actuación, al tiempo de emisión del informe, en 19 de abril de 1999).

De todo lo anterior se desprende que en la tramitación de la solicitud del Sr. XXX, el órgano competente no ha hecho sino atenerse a lo exigido en la tan repetida convocatoria, no existiendo, en consecuencia, actuación irregular que requiera una intervención supervisora del Procurador del Común.

Sin embargo, la aplicación de la Orden de 27 de mayo de 1998, sobre adjudicación de VPO promovidas por la Junta de Castilla y León, en supuestos como el que ha motivado el presente expediente, puede dar lugar a una penalización encubierta de aquellos solicitantes que, al tiempo de su incorporación al servicio militar o, en su caso, a la prestación social sustitutoria, ven interrumpida temporalmente su relación laboral y con ello la obtención de los salarios correspondientes.

En efecto, y con ser cierto que la fijación de un baremo de rentas en toda adjudicación de viviendas denominadas sociales, tiene por finalidad favorecer la adquisición de estos bienes por los sectores de población más desfavorecidos, no lo es menos que los interesados han de acreditar una cierta capacidad adquisitiva, mediante la percepción de ingresos que les permita hacer frente al pago de la vivienda y a los gastos que de todo ello derivan, extremo en el que la norma se remite hacia el pasado -si bien próximo-, al establecer las condiciones que permiten valorar la situación económica en que se encuentran los solicitantes, si bien se desentiende de las vicisitudes por las que pueda atravesar más adelante quien resulte adjudicatario, salvo que deje de satisfacer las cuotas estipuladas en pago de la vivienda adjudicada.

Es por ello que la determinación de criterios correctores o compensadores permite tener en cuenta la capacidad económica real de aquellos solicitantes que, como sucede en los casos sobrevenidos de unidades familiares monoparentales a que alude el apartado 6 del artículo 6 de la Orden tantas veces citada, han visto alterada su situación en el período de tiempo al han de venir referidos los requisitos exigidos con carácter general.

La ausencia de criterios semejantes cuando la falta de continuidad en la obtención de salarios es consecuencia del deber constitucional de incorporación a filas, o, en su caso, del cumplimiento de la prestación social sustitutoria, da lugar a una desigualdad no justificada de quienes, reuniendo los demás requisitos exigidos, se ven afectados por un déficit de ingresos meramente coyuntural.

A fin de lograr que los principios y valores que son consustanciales a todo Estado social cobren la más plena efectividad, es parecer de esta Institución que, tal circunstancia puede ser corregida

si se toman como referencia los últimos salarios obtenidos en forma regular en el periodo inmediatamente anterior a la fecha de participación en la convocatoria de adjudicación de la vivienda, y valorando, asimismo, otro tipo de extremos, como la estabilidad en el empleo mediante la presentación del oportuno contrato de trabajo.

Por cuanto antecede, y en el ejercicio de las funciones que me atribuyen los artículos 1.1 y 20.2 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, resolví dirigir a la Consejería la siguiente sugerencia:

"Que en el régimen de adjudicación de viviendas de protección oficial cuyo establecimiento es competencia de esa Consejería de Fomento, se contemplen criterios correctores que permitan tener en cuenta la capacidad económica real de aquellos solicitantes cuya relación de empleo, y consiguiente obtención de salarios, se haya visto interrumpida durante el período de cumplimiento de sus obligaciones militares."

La Dirección General de Arquitectura y Vivienda de la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León se ha dirigido a esta Institución en los siguientes términos:

"Tal como se refleja en el escrito mencionado, la Orden de 27 de mayo de 1998, de la Consejería de Fomento, sobre adjudicación de Viviendas de Protección Oficial promovidas por la Junta de Castilla y León, establece un baremo que permite puntuar las solicitudes presentadas de acuerdo con las características que concurren en los solicitantes, intentando, en primer lugar, que puedan acceder a las viviendas aquellos sectores de población más desfavorecidos económicamente, pero además, por otra parte, se intenta garantizar el pago de las obligaciones que se adquieren una vez adjudicada la vivienda.

Por ello, se pide la justificación de los ingresos económicos producidos durante el año natural anterior, con objeto de que la puntuación se adecue en la medida de lo posible a la situación real del solicitante, en el periodo anterior más inmediato.

No obstante, es igualmente cierto que el cumplimiento del servicio militar, o de la prestación social sustitutoria, se configura en nuestro ordenamiento como un deber constitucional, del que el interesado no puede sustraerse, por lo que, como se apunta en el informe, el déficit de ingresos resulta meramente coyuntural.

Por ello, es del todo razonable la propuesta planteada para atender este tipo de supuestos, de forma que los solicitantes afectados por el cumplimiento del deber mencionado, no vean disminuidas por este motivo sus posibilidades de acceso a una vivienda de Promoción Pública.

En consecuencia, la solución más adecuada para estos casos será objeto de estudio por esta Consejería de Fomento, y se hará lo posible para su inclusión en la normativa reguladora de la adjudicación de esta categoría de viviendas."

#### 1.3.6. Adjudicación de plazas en centros de Educación Infantil dependientes de la Junta de Castilla y León

Aunque es frecuente que ciudadanos de esta Comunidad acudan al Procurador del Común manifestando su disconformidad con el régimen de admisión de alumnos en los Centros de Educación Infantil cuya titularidad ostenta la Junta de Castilla y León, es lo cierto que la mayor parte de sus objeciones vienen a incidir en aspectos regulados por la Administración regional en la correspondiente Orden

de convocatoria que no entrañan, en sí mismos, motivos de irregularidad susceptibles de nuestro reproche.

Cuestión distinta es que, sin habilitación para ello, los órganos encargados de la selección de alumnos se aparten de las directrices previamente establecidas, como ha sucedido con la siguiente resolución que, en atención a su alcance, consideramos oportuno dirigir a la Consejería de Educación y Cultura, y cuya aceptación nos ha sido comunicada expresamente:

"En el expediente de queja tramitado por esta Institución bajo el número de referencia arriba indicado, se cuestionaban por el compareciente diversas previsiones contenidas en la Orden de la Consejería de Educación y Cultura de 16 de abril de 1999, por la que se regula el procedimiento para la admisión de niños en las escuelas de educación infantil gestionadas por la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Con carácter previo debemos señalar que en el ámbito de la misión tutelar y defensora del Estatuto de Autonomía y del ordenamiento jurídico de Castilla y León, atribuida al Procurador del Común en el artículo 1.1 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, no encuentran sustento las siguientes objeciones que el compareciente formula a dicha Orden, cuyo régimen no se aparta del establecido en años precedentes.

En primer lugar, no puede reputarse arbitraria la existencia de un plazo preclusivo de presentación de solicitudes (plazo que también encontramos en la Orden del Ministerio de Educación y Cultura de 23 de marzo de 1997, por la que se regula el procedimiento para la elección de centro educativo y la admisión de alumnos en centros sostenidos con fondos públicos, fijado entre los días 15 de abril y 7 de mayo de cada

año). Antes al contrario, se trata de una medida esencial en procedimientos como el que aquí se analiza, cuya finalidad es hacer posible su eficaz y ordenada tramitación y resolución, de acuerdo con los principios de publicidad, concurrencia y objetividad, y, lo que es más importante, la efectiva seguridad jurídica de los participantes en los mismos, siendo cuestión distinta que ese plazo no haya sido observado, directa o indirectamente, por la Administración, como más adelante se verá.

En este sentido no es ocioso recordar que, si bien el artículo 71 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, contempla con flexibilidad la ampliación del plazo para la aportación de documentos preceptivos que se hayan omitido con la solicitud de iniciación, este criterio quiebra cuando se trata de procedimientos selectivos o de concurrencia competitiva, en los que la subsanación del defecto documental ha de tener lugar en el plazo general e improrrogable de diez días.

De otro lado, tampoco merece reproche alguno que la aportación de la declaración de la renta venga referida al período impositivo de 1997, pues se trata de un requisito que afecta por igual a todos los interesados y deriva de la fecha de adopción de la Orden, cuyas previsiones deben anticiparse al comienzo de cada curso académico con tiempo suficiente para llevar a buen término el proceso de selección de alumnos.

No obstante lo dicho, y con el fin de verificar el alcance de lo acordado por la Comisión Calificadora constituida en la provincia de Burgos, consistente, según manifestación del

compareciente, en haber asimilado la situación de excedencia a la de «padres trabajando», otorgando cinco puntos por ello, se admitió a trámite la queja, interesando de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Burgos copia de las decisiones adoptadas por dicha Comisión, junto con el pertinente informe. Sólo nos ha sido remitido este último, en los siguientes términos:

«La Comisión, efectivamente, consensuó, en cumplimiento de lo establecido en el Artº. 5-2a. de la Orden de 16 de abril de 1999, de la Consejería de Educación y Cultura, criterios únicos de puntuación en los apartados que el baremo lo permite. Para casos como el enunciado, acordó atribuir a la situación de excedencia por un año la misma puntuación que a la de trabajo, por considerar que al finalizar el año de excedencia, el responsable del niño tendría que reintegrarse al trabajo antes de finalizar el curso escolar, y el niño quedaría sin custodia y sin Escuela.

Como ninguna solicitud se hallaba afectada por esta circunstancia, no se aplicó a ningún aspirante a plaza en el Centro.

Pero aunque le hubieran sido atribuidos a alguien en excedencia los cinco puntos establecidos en el Anexo III-1, ningún otro aspirante habría sido afectado por ello, ya que no hay lista de espera en los Centros para niños de 0 a 1 años y, por tanto, no ha quedado excluido ningún niño porque a otro se le haya aplicado el criterio que acordó la Comisión.

Al no haberse otorgado a nadie la puntuación por excedencia, no existe documentación sobre el tema para remitir a esa Dependencia.

De otra parte, desconocemos quién ha planteado la queja, su relación concreta con las selecciones efectuadas y las consecuencias que sobre esa persona hayan podido proyectar las decisiones de la Comisión. Por ello, no podemos seleccionar ninguna documentación relacionada con el denunciante para incorporarla al Expediente Q (...).»

En el ámbito expuesto, y a la luz del régimen jurídico que esta Institución considera aplicable, se formulan las consideraciones que siguen.

Primera.- Al igual que en años precedentes, la Orden rectora de la concesión de plazas vacantes en las Escuelas de educación infantil para el curso escolar 1999/2000 establece una serie de requisitos que han de ser acreditados por los interesados al formular la solicitud de nuevo ingreso en esta clase de centros. Ello es así porque se trata de un procedimiento de selección de alumnos, cuya finalidad es que puedan concurrir al mismo cuantos solicitantes reúnan las condiciones determinadas en la convocatoria, si bien, siendo limitadas las plazas, únicamente resultarán adjudicatarios quienes, de entre todos, alcancen mayor puntuación.

A tal efecto, son cuatro los apartados generales que la Administración considera relevantes, conforme establece el artículo 3.2 de la Orden vigente, y cuya valoración requiere justificación documental: situación familiar -apartado a)-; situación económica -apartado b)-; situación laboral o de cursar

estudios oficiales -apartado c)-; otras situaciones que, por baremo, sean susceptibles de puntuación -apartado d), alegación esta para la que se destina un espacio ad hoc en el modelo de solicitud que se inserta como Anexo II.

Estos extremos encuentran su correlativo y consiguiente cuantificación en el baremo Anexo III de la Orden, donde la situación laboral, rentas de la unidad familiar y hermanos matriculados en la escuela se consideran Criterios prioritarios, siendo la situación familiar determinante de la aplicación de Criterios complementarios. Dos únicos apartados que contienen, a su vez, una serie de supuestos por completo tasados o definidos, a excepción de los consignados en el número 1, letra d) de «Criterios prioritarios» -uno de los padres o tutores trabajando y el otro con impedimento para atender al niño, debidamente certificado-, y en el número 1, letra d) de «Criterios complementarios» -otras circunstancias relevantes y justificadas de acuerdo con criterios objetivos-.

Segunda.- Conforme previene el artículo 5.1 de la repetida Orden, corresponde a la Comisión Calificadora la valoración de las solicitudes de nuevo ingreso, función en la que este órgano ha de atribuir las puntuaciones correspondientes a los apartados del Anexo III ateniéndose a la literalidad y cuantía de cada uno de ellos, a tenor de la documentación acreditativa de las distintas circunstancias alegadas por los interesados. Se trata, preciso es insistir, de supuestos de hecho reglados, cuya apreciación no deja resquicio a juicio subjetivo alguno. Así sucede, desde luego, en las distintas situaciones laborales a considerar, e incluso en la concerniente al progenitor cursando estudios, pues éstos han de ser oficiales, en horario diurno y

con dedicación preferente, extremos todos ellos perfectamente constatables a la vista de la pertinente certificación académica.

No obstante, el artículo 5.2, letra a) encomienda a la Comisión Calificadora *establecer los criterios únicos de puntuación, debidamente motivados, en aquellos apartados que el baremo lo permita* -previsión cuestionada por el aquí compareciente-, que únicamente puede venir referida a las dos excepciones apuntadas en la consideración Primera de la presente resolución, es decir, qué debe entenderse por las expresiones «impedimento» para el cuidado del menor, y «otras circunstancias relevantes».

Es parecer de esta Institución que tal facultad no es de carácter discrecional, y en consecuencia, la libertad estimativa que se atribuye a dicho órgano no es absoluta, sino que nos encontramos ante la técnica de los «conceptos jurídicos indeterminados» -en expresión de la doctrina-, a la que acuden con frecuencia las normas legales, y sobre cuya diferente naturaleza conviene detenerse brevemente.

La discrecionalidad se caracteriza por ser esencialmente una libertad de apreciación entre alternativas igualmente justas, o si se prefiere, entre indiferentes jurídicos, porque en este caso la decisión se fundamenta en criterios extrajurídicos (de oportunidad, económicos, etc.), no incluidos en la norma y remitidos al juicio subjetivo del órgano que ha de apreciarlos.

En los conceptos jurídicos indeterminados, por el contrario, la norma contiene nociones de experiencia o de valor cuyos límites no establece exactitud porque no admiten una cuantificación o determinación rigurosas, aunque, no obstante, es posible precisarlos en el momento de su aplicación al caso

concreto, sin que quepa más que una solución. Dicho de otro modo, se trata de una tarea de interpretación de la norma en la que la indeterminación del enunciado que se contiene en el supuesto de hecho no se traduce en una indeterminación de las aplicaciones del mismo, las cuales sólo permiten una unidad de solución justa en cada caso.

Tercera.- Prescindiendo aquí, por no ser nuestro objeto, de cualquier hipótesis que responda a la unidad de solución justa que deba darse a la noción de «impedimento» contemplada en la Orden de la Consejería de Educación y Cultura de 16 de abril de 1999, no ofrece duda que ésta ha de ser actual, cierta y con entidad suficiente como para resultar merecedora de la máxima puntuación frente a los demás interesados.

De ahí que esta Institución aprecie extralimitación en el acuerdo de la Comisión Calificadora del que da cuenta el informe emitido por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Burgos, toda vez que, de acuerdo con la norma rectora del procedimiento de selección de alumnos, todos y cada uno de los extremos que los solicitantes pueden alegar y acreditar, en orden a su puntuación, han de concurrir al tiempo de presentación de las solicitudes, sin que, en mérito a la naturaleza preclusiva del plazo de quince días señalado a tal efecto, puedan ser tenidos en cuenta otros acontecimientos sobrevenidos u otras circunstancias cuyos resultados dependan del cumplimiento de condiciones futuras e, incluso, inciertas.

Lo contrario permite el otorgamiento de una oportunidad para alegar y probar lo alegado ad personam, medida opuesta al derecho de igualdad y a los principios de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos

constitucionalmente proclamados, que reclaman la protección de la confianza de los interesados en que sus pretensiones van a ser resueltas de modo igual para todos, sin discriminaciones injustificadas.

Así pues, y aunque según lo informado, ningún solicitante se haya visto afectado por ello, tan merecedora de reproche resulta la decisión de atribuir la máxima puntuación a quien alega encontrarse en la situación de excedencia por un año, como lo sería, por ejemplo, admitir que un progenitor desempleado tiene posibilidad de obtener un trabajo más adelante, o cualquier otra circunstancia no prevista en la norma rectora de la convocatoria, en tanto tales eventualidades no se contemplen expresamente y con el carácter de generalidad que permita acogerse a sus previsiones a cuantos interesados lleguen a verse afectados por las mismas.

Cuarta.- Pero es que, además, la excedencia para el cuidado de hijos se concede por un período máximo de tres años, sin que ni el artículo 29.4. de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, ni el artículo 46.3 del Estatuto de los Trabajadores, establezcan un plazo mínimo de permanencia en tal situación, sino únicamente consecuencias distintas según se ejercite por el interesado su derecho a reingresar antes de cumplirse el primer año, o con posterioridad a dicho plazo.

Con el criterio adoptado por la Administración actuante, se puede escolarizar a un niño cuyo progenitor se encuentra en excedencia precisamente para que se ocupe de su cuidado, anticipándose a un acontecimiento -su reincorporación al trabajo- que sólo depende de la voluntad de éste, y sin tener en cuenta, además, que vez una vez resuelta favorablemente la

solicitud de nuevo ingreso, la permanencia del menor en cursos posteriores sólo se somete a revisión en lo concerniente a la variación de ingresos o cualquier otra circunstancia *que pudiera dar lugar a la modificación de la cuota* (art. 3º.1), de tal modo que la escolarización del niño hasta los tres años estará garantizada aunque el progenitor decida agotar el plazo máximo de excedencia, frente a los requisitos más onerosos que deben cumplir quienes optan a la plaza por primera vez.

Por último, es preciso señalar que esta Institución nada prejuzga sobre la pertinencia de establecer criterios más acordes con la realidad laboral y familiar de los interesados, en cuanto derivada de la contratación temporal, la incorporación de la mujer al trabajo u otras situaciones dignas de protección por su incidencia en el efectivo acceso a un servicio público como es la educación infantil. Pero la estricta observancia de los principios proclamados en el artículo 9 de nuestra Constitución requiere que su establecimiento tenga lugar con carácter general, expreso e igual para situaciones iguales.

Por cuanto antecede, y en el ejercicio de las funciones que me encomiendan los artículos 1.1, 19 y 20.2 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, he resuelto formular a V.E. la siguiente recomendación formal:

Que por esa Consejería se adopten cuantas medidas normativas sean precisas para establecer con claridad y alcance general e igual, las distintas situaciones que deben considerarse relevantes a los efectos de obtención de plaza en las escuelas de Educación Infantil gestionadas por la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Esta es mi resolución, de la que, con esta fecha remito copia a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Burgos, y así la hago saber a V.E. con el ruego de que me manifieste su aceptación o, en otro caso, el rechazo motivado de la misma."

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

### *2.1. Proyectos y Proposiciones de Ley correspondientes a la IV legislatura:*

#### A) Procedentes de 1996:

- Ppl 6 de modificación del art. 8 de la Ley 1/1995, de Cámaras Agrarias de Castilla y León. Caducada.

#### B) Procedentes de 1997:

- Ppl 10 de Modificación de la Ley 14/1990, de 28 de noviembre, de Concentración Parcelaria de Castilla y León. Caducada.

#### C) Procedentes de 1998:

- PL 31 del Consejo Escolar de Castilla y León, aprobado como Ley 3/1999, de 17 de marzo.

- PL 34 de Investigación y Ciencia de Castilla y León, aprobado como Ley 4/1999, de 17 de marzo.

- PL 35 de Urbanismo de Castilla y León, aprobado como Ley 5/1999, de 8 de abril.

- PL 40 del Patrimonio Cultural de Castilla y León. Caducado.

- PL 41 de Cooperativas de Castilla y León. Caducado.

- Ppl 14 sobre supresión de los párrafos cuatro al nueve de la exposición de motivos, adición de un nuevo párrafo, modificación del artículo único y supresión de un párrafo de la disposición adicional primera de la Ley 13/1987, de 29 de diciembre, por la que se determina la sede de las Instituciones de Autogobierno de Castilla y León. Desestimada.

#### D) Abiertos durante 1999:

- PL 42 de Estadística de Castilla y León. Caducado.

- PL 43 declaración del Parque Natural de Las Batuecas-Sierra de Francia (Salamanca). Caducado.

- PL 44 declaración del Parque Natural de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina (Palencia). Caducado.

- Ppl 17 reguladora de la iniciativa legislativa popular y de los Ayuntamientos de Castilla y León. Disconformidad de la Junta con la tramitación de la Proposición.

- Ppl 18 de modificación de la Ley 8/1994, de 24 de junio, de evaluación de impacto ambiental y auditorías ambientales de Castilla y León. Desestimada.

## 2.2. Proyectos y proposiciones de ley correspondientes a la V legislatura.

Tras la constitución del Pleno de las Cortes de Castilla y León, en sesión celebrada el 5 de julio de 1999, y a la fecha de cierre de este informe, se han abierto los siguientes expedientes:

- PL 1, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para el año 2000, aprobado como Ley 7/1999, de 27 de diciembre.

- PL 2, de Medidas Económicas, Fiscales y Administrativas, aprobado como Ley 6/1997, de 27 de diciembre.

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

Tras los comicios celebrados en junio del pasado año, y en virtud de la autorización prevista en el artículo 28 apartado 2 del Texto Refundido de la Ley del Gobierno y de la Administración de la Junta de Castilla y León, el Decreto de la Presidencia, núm. 145/1999, de 16 de julio, ha procedido a la reestructuración de Consejerías aunque sin alterar el número de las mismas, dictándose a continuación diversos Decretos y Ordenes por los que se establece y desarrolla su nueva estructura orgánica, y creándose, igualmente, las Direcciones Provinciales de Educación de las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León, como consecuencia del traspaso de funciones y servicios en materia de educación no universitaria.

Al margen de esta actividad del ejecutivo regional en el ámbito organizativo, han sido objeto de nuestra atención las siguientes normas reglamentarias.

A) Decretos:

- 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. (B.O.C. y L. nº 27, de 10 de febrero). Corrección de errores B.O.C. y L. nº 45, de 8 de marzo.

- Decreto 16/1999, de 8 de febrero, por el que se establecen ayudas a Planes de Pensiones de los agricultores y ganaderos de la Comunidad de Castilla y León. (B.O.C. y L. nº 26, de 9 de febrero).

- Decreto 24/1999, de 11 de febrero, de Ordenación Turística de restaurantes, cafeterías y bares de la Comunidad Autónoma de Castilla y León. (B.O.C. y L. nº 31, de 16 de febrero). Corrección de errores B.O.C. y L. nº 55, de 23 de marzo.

- Decreto 31/1999, de 18 de febrero, por el que se aprueban las medidas transitorias relativas a las autorizaciones administrativas en el sector de las máquinas recreativas de azar (B.O.C. y L. nº 35 de 22 de febrero de 1999).

- Decreto 40/1999, de 8 de marzo, por el que se regulan y determinan los ficheros automatizados de datos de carácter personal de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León. (B.O.C. y L. nº 47, de 10 de marzo de 1999). Corrección de errores B.O.C. y L. nºs. 63, 66 y 187, de 6 y 9 de abril, y 27 de septiembre de 1999.

- Decreto 42/1999, de 8 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento y la potestad sancionadora en materia de la utilización confinada, liberación voluntaria y comercialización de organismos modificados genéticamente, a fin de prevenir los riesgos

para la salud humana y para el medio ambiente. (B.O.C. y L. nº 47, de 10 de marzo de 1999).

Decreto 45/1999, de 11 de marzo, por el que se regula la publicidad de las Cajas de Ahorro en Castilla y León. (B.O.C. y L. nº 50, de 15 de marzo de 1999).

- Decreto 58/1999, de 31 de marzo, por el que se fija el precio de venta y el de coste de las Viviendas de Protección Oficial de promoción pública, promovidas por la Junta de Castilla y León. (B.O.C. y L. nº 64, de 7 de abril de 1999). Corrección de errores B.O.C. y L. nº84 de 5 de mayo de 1999.

- Decreto 59/1999, de 31 de marzo, por el que se regula la gestión de los neumáticos usados. (B.O.C. y L. nº 64, de 7 de abril de 1999).

- 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. (B.O.C. y L. nº 72, de 19 de abril de 1999).

- Decreto 93/1999, de 29 de abril, por el que se establece el régimen jurídico y el procedimiento para la autorización y Registro de Centros, Servicios y Establecimientos Sanitarios y Sociosanitarios. (B.O.C. y L. nº 84, de 5 de mayo de 1999).

- Decreto 100/1999, de 6 de mayo, por el que se regula la apertura de la época hábil de recogida de piña cerrada de pino piñonero, *Pinus pinea* L. (B.O.C. y L. nº 87, de 10 de mayo de 1999).

- Decreto 104/1999, de 12 de mayo, por el que se aprueban las Instrucciones Generales para la Ordenación de los Montes Arbolados

en Castilla y León. (B.O.C. y L. nº 94, de 19 de mayo de 1999). Corrección de errores B.O.C. y L. nºs. 140 y 195 de 22 de julio y 7 de octubre de 1999.

- Decreto 108/1999, de 20 de mayo, por el que se regulan las ayudas a la vivienda rural protegida. (B.O.C. y L. nº 97, de 24 de mayo de 1999). Corrección de errores B.O.C. y L. nº 100, de 27 de mayo de 1999.

- Decreto 115/1999, de 3 de junio, por el que se aprueba la Estrategia Forestal de la Comunidad de Castilla y León. (B.O.C. y L. nº 108, de 8 de junio de 1999).

- Decreto 128/1999 de 17 de junio, por el que se regula el procedimiento de adhesión de empresas industriales al sistema comunitario europeo de gestión y auditoría medioambiental. (B.O.C. y L. nº 119, de 23 de junio de 1999). Corrección de errores B.O.C. y L. nº 132, de 12 de julio de 1999.

- Decreto 129/1999, de 17 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Auditorías Ambientales de Castilla y León. (B.O.C. y L. nº 119, de 23 de junio de 1999). Corrección de errores B.O.C. y L. nº 132, de 12 de julio de 1999.

- Decreto 130/1999, de 17 de junio, por el que se ordenan y regulan los aprovechamientos micológicos, en los montes ubicados en la Comunidad de Castilla y León. (B.O.C. y L. nº 119, de 23 de junio de 1999).

- Decreto 134/1999, de 24 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 5/1997, de 24 de abril, de Protección de los animales de compañía. (B.O.C. y L. nº 124, de 30 de junio de 1999). Corrección de errores B.O.C. y L. nº 132, de 12 de julio de 1999.

- Decreto 223/1999, de 5 de agosto, por el que se aprueba la tabla de preceptos de los Reglamentos Urbanísticos que resultan aplicables en relación con la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León. (B.O.C. y L. nº 153, de 10 de agosto de 1999). Corrección de errores B.O.C. y L. nº 166 de 27 de agosto de 1999.

- Decreto 225/1999, de 5 de agosto, por el que se modifica el Decreto 83/1998, de 30 de abril, por el que se desarrolla reglamentariamente el Título IV "De los terrenos", de la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León. (B.O.C. y L. nº 152, de 9 de agosto de 1999).

- Decreto 234/1999, de 26 de agosto, por el que se modifican determinados artículos del Reglamento de Espectáculos Taurinos Populares, aprobado por Decreto 14/1999, de 8 de febrero. (B.O.C. y L. nº 167, de 30 de agosto).

- Decreto 246/1999, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento regulador de la explotación e instalación de las máquinas de juego. (B.O.C. y L. nº 186, de 24 de septiembre de 1999). Corrección de errores B.O.C. y L. nº 228, de 25 de noviembre de 1999.

- Decreto 274/1999, de 28 de octubre, por el que se aprueba el Plan de Protección Civil ante Emergencias por Incendios Forestales en Castilla y León. (B.O.C. y L. nº 212, de 3 de noviembre de 1999)

- Decreto 286/1999, de 4 de noviembre, por el que se modifica el Decreto 12/1998, de 22 de enero, por el que se regula el Régimen Jurídico de las emisoras de radiodifusión sonora en ondas métricas con modulación de frecuencia en el ámbito de la Comunidad de Castilla y León. (B.O.C. y L. nº 215, de 8 de noviembre de 1999)

- Decreto 288/1999, de 4 de noviembre, por el que se modifica la Disposición Adicional del Decreto 16/1999, de 8 de febrero, por el que se establecen ayudas a Planes de Pensiones de los agricultores y ganaderos de la Comunidad de Castilla y León (B.O.C. y L. nº 215 de 8 de noviembre de 1999).

- Decreto 299/1999, de 25 de noviembre, por el que se regula el derecho de preferencia en Castilla y León para la prestación de los servicios regulares de viajeros de uso especial. (B.O.C. y L. nº 232, de 1 de diciembre de 1999).

- Decreto 302/1999, de 2 de diciembre, por el que se regula el servicio de atención de llamadas de urgencia a través del número telefónico 112 (B.O.C. y L. nº 235, de 7 de diciembre de 1999).

- Decreto 307/1999, de 9 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Ordenación de los recursos agropecuarios locales (B.O.C. y L. nº 239, de 14 de diciembre de 1999).

- Decreto 317/1999, de 23 de diciembre, de modificación del Decreto 8/1998, de 22 de enero, por el que se regulan las funciones de registro en la Administración de la Comunidad de Castilla y León (B.O.C. y L. nº 249, de 28 de diciembre de 1999).

- Decreto 318/1999, de 23 de diciembre, de modificación del Decreto 252/1997, de 18 de diciembre, por el que se regulan los Servicios de Información y Atención al Ciudadano de la Administración de la Comunidad de Castilla y León (B.O.C. y L. nº 249, de 28 de diciembre de 1999).

De los treinta y un Decretos reseñados, quince han sido sometidos a dictamen del Consejo de Estado, adoptándose once de ellos de conformidad con el parecer del supremo órgano consultivo.

## B) Ordenes y Resoluciones:

- Resolución de 23 de diciembre de 1998, de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León, por la que se aprueba el baremo para la valoración de las solicitudes de acceso a la Prestación Social Básica de la Ayuda a Domicilio en Castilla y León. (B.O.C. y L. nº 1, de 4 de enero).

- Orden de 28 de diciembre de 1998, de la Consejería de Fomento, por la que se convoca concurso público para la concesión de ayudas para subvencionar alquileres a arrendatarios de viviendas para 1.999. (B.O.C. y L. nº 3 de 7 de enero).

- Orden de 21 de diciembre de 1998, de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, por la que se establece la obligatoriedad de instalar puertas en cabinas, sistemas de alumbrado de emergencia y dispositivos de petición de socorro, para los ascensores que carecen de estos elementos. (B.O.C. y L. nº 12, de 20 de enero).  
Corrección de errores B.O.C. y L. nº 76 de 26 de abril.

- Orden de 4 de enero de 1999, de la Consejería de Agricultura y Ganadería, por la que se regula el registro de superficies de regadío de Castilla y León. (B.O.C. y L. nº 25, de 8 de febrero).

- Orden de 18 de enero de 1999, de la Consejería de Fomento, por la que se regulan ayudas a la implantación o extensión de la cobertura de servicios avanzados de telecomunicaciones de interés regional (B.O.C. y L. nº 24, de 5 de febrero de 1999) Modificada por Orden de 30 de junio de 1999 (B.O.C. y L. nº 127, de 5 de julio de 1999).

- Orden de 22 de febrero de 1999, de la Consejería de Economía y Hacienda, por la que se regula el Registro de Licitadores

de la Comunidad Autónoma de Castilla y León. (B.O.C. y L. nº 68, de 13 de abril de 1999).

- Orden de 16 de abril de 1999, de la Consejería de Educación y Cultura, por la que se regula el procedimiento para la admisión de niños en las escuelas de educación infantil gestionadas por la Administración de la Comunidad de Castilla y León. (B.O.C. y L. nº 80, de 30 de abril de 1999).

- Orden de 29 de abril de 1999, de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, por la que se regulan las condiciones de las entidades autorizadas para la ejecución del control metrológico de los sistemas de medida de líquidos distintos del agua, destinados al suministro de carburantes y combustibles líquidos en sus fases de verificación periódica y de verificación después de reparación o modificación (B.O.C. y L. nº 105, de 3 de junio de 1999). Corrección de errores B.O.C. y L. nº 227 de 24 de noviembre de 1999.

- Orden de 30 de abril de 1999, de la Consejería de Agricultura y Ganadería, por la que se dictan normas de desarrollo y ejecución relativas a los documentos y registros que se deben llevar en el sector vitivinícola. (B.O.C. y L. nº 88, de 11 de mayo de 1999).

- Orden de 30 de abril de 1999, de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, por la que se amplía el número de empresas y establecimientos obligados a cumplir el Decreto 59/1997, de 13 de marzo, que regula las hojas de reclamaciones de los consumidores y usuarios. (B.O.C. y L. nº 100, de 27 de mayo de 1999).

- Orden de 12 de mayo de 1999, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, por la que se establecen criterios para la emisión de la comunicación a los interesados prevista en el artículo 42.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen

Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. (B.O.C. y L. nº 95, de 20 de mayo de 1999). Corrección de errores B.O.C. y L. nº 96, de 21 de mayo de 1999.

- Orden de 1 de junio de 1999, de la Consejería de Fomento, por la que se regulan las ayudas económicas complementarias con destino a jóvenes adquirentes, adjudicatarios o promotores para uso propio de viviendas acogidas al Plan de Vivienda y Suelo 1998-2001 y se efectúa convocatoria para su otorgamiento. (B.O.C. y L. nº 110, de 10 de junio de 1999).

- Orden de 1 de junio de 1999, de la Consejería de Fomento, por la que se regula y se efectúa convocatoria para la concesión de ayudas a la vivienda rural protegida. (B.O.C. y L. nº1 110, de 10 de junio de 1999).

- Resolución de 4 de junio de 1999, de la Dirección General del Secretariado de la Junta de Relaciones Institucionales, por la que se ordena la publicación del Convenio de Colaboración entre la Administración General del Estado, la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, el Ayuntamiento de Valladolid, el Consejo Superior de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación de España y la Cámara Oficial de Comercio e Industria de Valladolid, para la implantación de la Ventanilla Única Empresarial. (B.O.C. y L. nº 118 de 22 de junio de 1999).

- Orden de 16 de junio de 1999, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por la que se aprueba la Orden Anual de Caza. (B.O.C. y L. nº 121, de 25 de junio de 1999).

- Orden de 6 de julio de 1999, de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, por la que se crea el Registro de Franquiciadores de Castilla y León (B.O.C. y L. nº 138 de 20 de julio).

- Orden de 3 de agosto de 1999, de la Consejería de Industrial, Comercio y Turismo, por la que se unifican las normas de actuación en relación con las Inspecciones Especiales de Vehículos Automóviles (B.O.C. y L. nº 165, de 26 de agosto).

- Orden de 1 de septiembre de 1999, de la Consejería de Agricultura y Ganadería, por la que se regula en Castilla y León la declaración obligatoria que deberán realizar los titulares de explotaciones ganaderas de animales de la especie bovina con objeto de constituir una base de datos informatizada y se establecen los Modelos Oficiales de Documentación Sanitaria que deberán amparar la circulación y el transporte de ganado de dicha especie (B.O.C. y L. n 172, de 6 de septiembre de 1999)J.

- Orden de 18 de agosto de 1999, de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, sobre carnets y certificado de empresas instaladoras y mantenedoras de calefacción y agua caliente sanitaria y climatización (B:O.C. y L. nº 175, de 9 de septiembre de 1999).

- Orden de 15 de septiembre de 1999, de a Consejería de Presidencia y Administración Territorial, por la que se regula el Registro de Espectáculos Taurinos Tradicionales de Castilla y León (B.O.C. y L. nº 185, de 23 de septiembre de 1999).

- Orden de 16 de septiembre de 1999, de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, por la que se regula el reconocimiento sanitario de cerdos sacrificados, en domicilios particulares, para el autoconsumo (B.O.C. y L. nº 186, de 24 de septiembre).

- Orden de 4 de octubre de 1999, de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, para la ejecución de la Orden de Fomento, de 27 de abril de 1999 sobre instrumentos de pesaje de funcionamiento no automático (B.O.C. y L. nº 196, de 8 de octubre de 1999).

- Orden de 22 de noviembre de 1999, de la Consejería de Agricultura y Ganadería, por la que se regula el procedimiento de autorización para designar el origen del aceite de oliva virgen extra y del aceite de oliva virgen a las empresas envasadoras de la Comunidad Autónoma de Castilla y León (B.O.C. y L. nº 236, de 9 de diciembre de 1999).

- Orden de 20 de diciembre de 1999, de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, por la que se establecen las normas reguladoras para la concesión de subvenciones a proyectos de electrificación rural y se aprueba el Pliego de Condiciones Administrativas que debe regir los concursos de adjudicación de obras para el ejercicio del año 2000 (B.O.C. y L. nº 246, de 23 de diciembre de 1999).

En relación con el principio de publicidad de las normas consideramos oportuno poner de manifiesto en esta sede alguna irregularidad de carácter formal, como ha sucedido con el 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, que, según reza el sumario del B. O. C. y L. número 72, de 19 de abril de 1999, se ha llevado a la Sección III- Autoridades y Personal- del mismo.

Por su incuestionable naturaleza de disposición de carácter general, y si ha de estarse a las prescripciones del Decreto 120/1983, de 15 de diciembre, por el que se regula el funcionamiento del Boletín Oficial de Castilla y León, dicha norma reglamentaria debió incluirse en la Sección II del mismo.

De igual modo, y aun cuando la vestidura formal adoptada no es el único factor a tener en cuenta a la hora de establecer cuándo nos

encontramos ante una disposición de carácter general, se ha incurrido en el defecto antes apuntado con ocasión de la publicación de los Decretos 16/1999, de 8 de febrero, 45/1999, de 11 de marzo, 58/1999, de 31 de marzo, 299/1999, de 25 de noviembre, que se han insertado en la Sección IV -Otras disposiciones y acuerdos- del correspondiente diario oficial.

## **OTRAS ACTUACIONES**

Siguiendo en la línea de los informes anteriores, nos parece conveniente traer a este último apartado aquellas actuaciones de carácter residual que, en su mayor parte, han dado lugar a una resolución de rechazo suficientemente motivada, o bien han respondido a solicitudes de información que, en su caso, van acompañadas de una queja velada sobre el funcionamiento de la Administración. En estos casos ponemos especial interés en aproximar a los ciudadanos al régimen jurídico que resulta aplicable a la cuestión planteada, con el fin de evitar que su desconocimiento o conocimiento erróneo propicie juicios desfavorables carentes de fundamento.

### **1. Derecho de petición y obligación de resolver**

Aun cuando el derecho de petición se contempla como derecho fundamental especialmente protegido conforme al artículo 53.1 de la Constitución española, reconocido, como está, dentro del Capítulo segundo del Título primero de la misma, hemos constatado que algunas prácticas administrativas, cuyo origen pudiera encontrarse en la regulación preconstitucional de la materia, no son acordes con la plena efectividad del mismo, tal y como ha sucedido con la actuación seguida ante la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León, de la que ahora damos cuenta.

"En relación con la queja presentada por la Asociación XX, registrada con el número de referencia arriba indicado, en la que se planteaba ante esta Institución el tiempo transcurrido desde la presentación, el 7 de julio de 1997, de un estudio sobre la situación de la perdiz roja y perdiz pardilla en la zona occidental de la reserva de caza de Mampodre, sin haber obtenido respuesta alguna, se ha recibido informe de ese órgano indicando que no se dio contestación al referido escrito puesto que nada se solicitaba al respecto, y dado que lo único que se manifestaba en el mismo eran opiniones sobre el mencionado tema, si bien parte de las mismas se han tenido en cuenta por la Dirección Técnica de la reserva.

De la cuestión suscitada en el presente expediente se desprenden los siguientes extremos que sirven de fundamento a la presente resolución.

- A primera vista, y prescindiendo de cualquier valoración sobre su razonabilidad y adecuación, las consideraciones formuladas por la Asociación compareciente sobre la existencia de una problemática que le llevó a sugerir a la Administración «la necesidad urgente, perentoria e inaplazable de tomar medidas y acciones que traten de lograr la recuperación de dichas especies», no permite concluir que nos encontremos en presencia de una solicitud de iniciación de un procedimiento administrativo en sentido propio - usualmente conocida como instancia, en los términos empleados por las leyes de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y de Procedimiento Administrativo hoy derogadas-, y cuyo presupuesto es la titularidad de un derecho o interés legítimo de naturaleza sustantiva.

No obstante, al lado de esta clase de actos del administrado, nuestro ordenamiento jurídico también contempla la existencia de simples peticiones que los ciudadanos pueden formular a los poderes

públicos, que comporta, cuando menos, el ejercicio de un derecho de contenido formal, como instrumento para tutelar o hacer valer situaciones de hecho, y al que no es ajeno el principio participativo reconocido en el artículo 9.2 de la Constitución.

En este sentido, el artículo 29.1 CE atribuye a todos los españoles el derecho de petición que, en cuanto comprendido en el Capítulo segundo del Título primero de la misma, vincula a todos los poderes públicos (art. 53.1 CE), por más que se trate de un derecho de configuración legal, al encomendar a la ley la regulación de la forma y efectos del mismo, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, sin que a ello obste que hasta el momento no se haya promulgado la correspondiente ley orgánica postconstitucional.

- Sobre la base de la distinción apuntada, el explícito reconocimiento de esta clase de peticiones -de carácter residual, si se quiere- no amparadas en norma material distinta al artículo 29 CE y que, evidentemente, no comprenden la obligada consecuencia de conseguir lo que se solicita, impide que la Administración permanezca indiferente a las mismas, pues ha de estar al régimen previsto en la Ley 92/1960, de 22 de diciembre, Reguladora del Derecho de Petición (LDP), en lo que resulte conforme a los principios y normas constitucionales.

Así, y si bien el artículo 2 de dicha Ley, relativo a las autoridades ante las que puede ejercitarse este derecho, no menciona, obviamente, a las instituciones y órganos de las Comunidades Autónomas, no existe ningún obstáculo en hacer extensivas sus previsiones a éstas, y más teniendo en cuenta que de conformidad con la disposición adicional 4 del Texto Refundido de la Ley de Gobierno y de la Administración de Castilla y León, aprobado por Decreto Legislativo 1/1988, de 17 de julio, *«en lo no previsto en esta Ley será*

*de aplicación lo establecido en la legislación del Estado, equiparándose los órganos por analogía de sus funciones.»*

Es de señalar, asimismo, que la obligación derivada del ejercicio del derecho de petición, frente a la autoridad a quien vaya dirigido el oportuno escrito, consistente en acusar recibo del mismo *ex* artículo 6.2 LDP, ya no puede considerarse como el único deber positivo que pesa sobre sus destinatario según venía haciendo la doctrina tradicional; antes al contrario, y aunque el artículo 11 de la misma, bajo la rúbrica *Efectos de las peticiones fundadas*, parece exigir el deber de comunicar al interesado la resolución que se adopte, únicamente respecto de aquéllas (apartado 3), la expresión empleada (*«en cualquier caso deberá comunicarse al interesado la resolución que se adopte»*), junto con el contenido de otros preceptos de la misma Ley, permiten concluir que existe la obligación de responder tras examinar objetivamente las peticiones formuladas, sean fundadas o no, como resulta, además, de la evolución que ha experimentado el derecho de petición hasta el reconocimiento de su naturaleza fundamental, y lo expresa la doctrina mayoritaria impulsada por la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

En efecto, y siendo indiscutible que en lo concerniente a los derechos fundamentales la Constitución es una norma de eficacia inmediata, la sentencia del Tribunal Supremo de 10 de abril de 1987 (sala 3ª), identifica el contenido mínimo del derecho de petición con la resolución decisoria que estime o deniegue la pretensión formulada, interpretando la LDP de acuerdo con los valores y principios constitucionales, ya que en otro caso, este derecho *«quedaría reducido en sus resultados prácticos a una mera proclamación programática de puro valor retórico, eximiendo a los poderes públicos de los estrictos deberes que impone a estos efectos el artículo 53.1 de la carta constitucional, que tampoco pueden ser frenados o reducidos*

*por criterios excesivamente formalistas derivados hacia la exigencia de complicadas normas rituarías, entorpecedoras de las aspiraciones encaminadas al logro de una Administración idónea, rápida y eficaz.»*

- De este modo cobra toda su efectividad la obligación de resolver establecida en el artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, donde no se exceptúan los supuestos de solicitudes presentadas en ejercicio del derecho de petición, sino que se considera como un procedimiento más a la hora de regular los efectos de la falta de resolución en el artículo 43.3 b) de la misma, y cuyo artículo 89 prohíbe, con carácter general el *non liquet* a la Administración, aunque podrá resolver la inadmisión de las solicitudes de reconocimiento de derechos no previstos por el Ordenamiento Jurídico o manifiestamente carentes de fundamento, «*sin perjuicio del derecho de petición previsto por el artículo 29 de la Constitución*».

Por último, no puede pasarse por alto que el supremo intérprete constitucional, al referirse a las obligaciones que configuran el contenido del derecho de petición, tiene dicho (STC 242/1993, de 14 de julio -F.J. 2-) que «... *hoy el contenido comprende algo más, aun cuando no mucho más, e incluye la exigencia de que el escrito al cual se incorpore la petición sea admitido, le dé el curso debido o se reexpida al órgano competente si no lo fuera el receptor y se tome en consideración. Desde la perspectiva del destinatario, se configuran dos obligaciones, una al principio, exteriorizar el hecho de la recepción, y otra al final, comunicar al interesado la resolución que se adopte (arts. 6.2 y 11.3 de la Ley reguladora), sin que ello "incluya el derecho a obtener respuesta favorable a lo solicitado" (STC 161/1988 y en el mismo sentido ATC 49/1985).*»

En consecuencia, y de conformidad con lo previsto en el artículo 19 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, reguladora del Procurador del Común de Castilla y León, sirva cuanto he manifestado a V.I. como recordatorio de deberes legales que han de ser observados por las Administraciones públicas en sus relaciones con los ciudadanos, cuando, como ha sucedido en el presente caso, ejerciten el derecho de petición constitucionalmente reconocido."

La Delegación Territorial destinataria de nuestra resolución nos ha manifestado que se asume el contenido de la misma, de acuerdo con el informe emitido por el Jefe del, entonces, Servicio Territorial de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.

## **2. Derechos de los trabajadores y régimen sindical**

En el ámbito de las relaciones de empleo en las Administraciones públicas se suscitan controversias cuyo origen se encuentra, frecuentemente, en conceptos erróneos o simple ignorancia, tanto del contenido de la libertad sindical y consiguiente papel que corresponde desempeñar a las organizaciones sindicales en defensa de los derechos e intereses de los trabajadores, como del marco legal que disciplina dichas relaciones.

Así sucedió en el caso de un trabajador que acudió a esta Institución denunciando que en su centro de trabajo no existía ningún tipo de representación sindical, dando lugar a la siguiente resolución:

"Antes de expresarle la valoración a que se ha llegado en relación con el asunto planteado, considero necesario precisar que el Procurador del Común tiene encomendada, por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos, la tutela del ordenamiento

jurídico de Castilla y León, así como la defensa del Estatuto de Autonomía, y, a tal efecto, supervisa la actuación de la Administración regional, Entes, Organismos y de las autoridades y del personal que de ella dependen o están afectos a un servicio público, y, asimismo, la actuación de los Entes Locales de Castilla y León en las materias que les hayan sido transferidas o delegadas por la Comunidad Autónoma.

De la anterior descripción se desprende que la intervención del Procurador del Común sólo resulta posible cuando concurra el doble requisito de una previa actuación administrativa irregular que de alguna manera impida o limite indebidamente el ejercicio de los derechos cuya defensa tengo atribuida, y que dicha actuación -u omisión- sea imputable a un órgano administrativo perteneciente a nuestra Comunidad Autónoma.

Ya en cuanto al fondo, la cuestión que Ud. somete a nuestra consideración queda comprendida en el ámbito del derecho a la libertad sindical que reconoce el artículo 28.1 de la Constitución española, en cuanto hace posible la organización y actuación colectiva de los trabajadores para la defensa de sus intereses.

El ejercicio de este derecho tiene como consecuencia fundamental la creación y actividad de los sindicatos de trabajadores, entes que contribuyen a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios, y a los que se atribuye relevancia en el conjunto de las instituciones básicas de nuestro sistema político, según se desprende del artículo 7 del Texto constitucional.

Por su parte, la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical (LOLS, en adelante), establece en su artículo

2 el alcance de la misma en su doble vertiente, individual y colectiva:

En el primer caso y entre otros, se reconoce el derecho de afiliación positiva y negativa, el derecho de los afiliados a elegir libremente a sus representantes dentro de cada sindicato, y el derecho a la actividad sindical (apartado 1, letras b), c) y d) de dicho artículo).

En el segundo, se atribuye a las organizaciones sindicales el derecho al «*ejercicio de la actividad sindical en la empresa o fuera de ella, que comprenderá, en todo caso, el derecho a la negociación colectiva (...) y a la presentación de candidaturas para la elección de Comités de Empresa y Delegados de Personal...*» (art. 2.2, letra d).

La titularidad de los diferentes derechos que conforman la acción sindical en el ámbito de la empresa o centro de trabajo corresponde a los siguientes sujetos, conforme previene el Título IV LOLS -*De la acción sindical*- (arts. 8 a 11):

a) A los trabajadores afiliados a un sindicato, para los derechos relativos a la constitución de las secciones sindicales, proselitismo e información sindicales.

b) A las Secciones Sindicales que se constituyan de conformidad con lo establecido en los estatutos del correspondiente sindicato, para los derechos de información, negociación y sociales.

c) A los delegados sindicales (representantes de las Secciones Sindicales que puedan constituirse por los trabajadores afiliados a los sindicatos con presencia en los comités de empresa, que

son elegidos por y entre los afiliados en la empresa o centro de trabajo), para derechos de participación en la gestión de las empresas.

Es de tener en cuenta que las organizaciones sindicales son entes de carácter social no público, y más propiamente asociaciones jurídico-privadas, caracterizadas, entre otras notas, por su autonomía, garantizada por el reconocimiento de personalidad jurídica y plena capacidad de obrar, y reforzada por las normas que prohíben la injerencia de los poderes públicos y, obviamente, del propio empresario, tanto para su creación como para la implantación de representantes de las mismas en el ámbito de la empresa o centro de trabajo.

En consecuencia, y del mismo modo que la Ley ampara tanto el derecho individual de afiliación sindical del trabajador como, en su aspecto, negativo, el derecho a no afiliarse, el ejercicio de la acción sindical en una determinada empresa o centro de trabajo es decisión que concierne única y exclusivamente al ámbito interno de autoorganización y funcionamiento del sindicato.

Finalmente resta referirse a los Comités de Empresa o Delegados de Personal, órganos de representación electiva y unitaria que se ordenan a la participación de los trabajadores en la empresa, cuya existencia no puede impedir ni menoscabar la acción directa del sindicato. La regulación de estas instancias organizativas se encuentra en el Título II ET, pudiendo promover las pertinentes elecciones para su constitución (art. 67.1):

a) las organizaciones sindicales más representativas;

b) las organizaciones sindicales que cuenten con un mínimo de un 10% de representantes en la empresa;

c) directamente, trabajadores del centro de trabajo por acuerdo mayoritario de éstos.

Puesto que según se desprende del mismo texto legal, ni los empresarios ni las organizaciones empresariales cuentan con capacidad de iniciativa en dicho ámbito, la inexistencia de órganos de representación de los trabajadores en la empresa o centro de trabajo a la que Ud. pertenece no constituye irregularidad imputable a la Administración que justifique una actuación supervisora por parte de esta Institución.

Por cuanto antecede, he acordado rechazar la admisión a trámite de su queja y proceder al archivo de la misma, y así se lo hago saber en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 21.1 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo."

Puesto que el compareciente denunciaba, asimismo, que en su centro de trabajo no se le proporcionaba suficiente información acerca de las normas rectoras de su relación de empleo, se le informó en los siguientes términos:

"La Agencia de Desarrollo Económico de Castilla y León - integrante de la Administración Institucional, según previene el artículo 16.3 b) de la Ley 7/1986, de 26 de diciembre, de la Hacienda de la Comunidad-, es un Ente Público de Derecho Privado, dotado con personalidad jurídica, plena capacidad de obrar y patrimonio propio, de conformidad con lo previsto en el artículo 1 de la Ley 21/1994, de 15 de diciembre, de creación de dicho Ente.

El artículo 13 de la misma Ley dispone que el personal de la Agencia será contratado en régimen de derecho laboral, rigiéndose, en consecuencia, por las normas pertenecientes a esta rama del ordenamiento jurídico y, señaladamente, por el Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (ET, abreviadamente), cuyo artículo 3, rubricado *«Fuentes de la relación laboral»*, enumera en su apartado primero el sistema de regulación de los derechos y obligaciones de la misma.

En dicha prelación de fuentes se sitúan en primer lugar las disposiciones legales y reglamentarias del Estado, seguidas de los convenios colectivos, cuya naturaleza y efectos se contemplan en los artículos 82 y ss. ET.

En tercer lugar, y de acuerdo con la letra c) del artículo 3.1 ET, los derechos y obligaciones de la relación laboral se regulan *«por la voluntad de las partes, manifestada en el contrato de trabajo, siendo su objeto lícito y sin que en ningún caso puedan establecerse en perjuicio del trabajador condiciones menos favorables o contrarias a las disposiciones legales y convenios colectivos...»*

En este punto es de señalar que entre la documentación aportada a esta Institución en el expediente 2291/98, consta copia del contrato de trabajo que Ud. ha suscrito con la Agencia de Desarrollo Económico de Castilla y León, cuyo clausulado establece que será de aplicación el Convenio de Oficinas y Despachos de Valladolid. Este convenio aparece publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de Valladolid número 195, de 26 de agosto de 1998."

### **3. Procesos electorales**

Con ocasión de la llamada a las urnas que en el ámbito autonómico y local ha tenido lugar el pasado 13 de junio, hemos podido constatar, aun cuando no procede hacer una valoración generalizada, que algunos sectores de la población no cuentan con un conocimiento adecuado acerca de las reglas que disciplinan tan importante materia, así como sobre el papel que, en el ejercicio de su derecho de sufragio, corresponde a los ciudadanos.

En relación con la elección de Alcalde en los municipios que funcionan en régimen de Concejo Abierto, se facilitó información al compareciente en estos términos:

"Con carácter general, y de acuerdo con el artículo 140 de la Constitución española de 1978, el gobierno y la administración de los municipios corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales.

No obstante lo anterior, la ley contempla la posibilidad de un régimen especial en el que, en lugar de corporación municipal o Ayuntamiento formado como se acaba de decir, el municipio cuenta con una Asamblea vecinal compuesta por todos los electores y el Alcalde, de tal modo que el conjunto de la comunidad participa directamente en el gobierno y la administración del ente local. Es el caso de los municipios que por tener menos de 100 habitantes funcionan a través del denominado «Concejo abierto», institución de cierto arraigo en determinadas zonas de nuestro Estado, y que goza de expreso reconocimiento constitucional.

En estos municipios, el régimen electoral también se aparta del sistema común (consistente en el sufragio directo de Concejales

que, a su vez, designan al Alcalde), ya que los vecinos eligen directamente al Alcalde, siendo proclamado como tal el candidato que obtenga más votos.

De acuerdo con los antecedentes consultados por esta Institución, la fórmula de Concejo Abierto, y, en consecuencia, la elección directa del Alcalde, es la que rige en el municipio de Pozo de Urama, donde con ocasión de los comicios celebrados el pasado 13 de junio se han presentado dos candidaturas a la Alcaldía (según aparecen publicadas en el número extraordinario del Boletín Oficial de la Provincia de Palencia correspondiente al día 18 de mayo de 1999).

Así pues, y a tenor del artículo 29.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, el funcionamiento en régimen de Concejo abierto se ajustará a los usos, costumbres y tradiciones locales, y en su defecto, a lo establecido en dicha Ley y en las Leyes de las Comunidades Autónomas sobre régimen local.

A este respecto, en nuestra Comunidad Autónoma se encuentra vigente la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, de la que a continuación se transcriben los preceptos que conciernen más directamente a la cuestión expuesta, y que ponen de relieve la importancia que cobra la participación directa de los electores en cuanto miembros de la Asamblea Vecinal (...)"

Asimismo, y en cuanto a la designación de miembros de las mesas electorales, una ciudadana de esta Comunidad Autónoma nos exponía sus dificultades para hacer compatibles sus obligaciones familiares con su designación como miembro de una mesa electoral. Tras el examen de los antecedentes que la misma nos proporcionó, y

puesto que no apreciamos la existencia de actuación irregular por parte de la Administración electoral se dictó la siguiente resolución:

"La Ley ha construido un sistema en el que, con independencia del control que corresponde a las Juntas Electorales y a los Tribunales de Justicia, se configuran las Mesas Electorales, a cuyos miembros se atribuye la muy importante función de velar por la pureza del desarrollo de los procesos electorales.

Cada Mesa -como órgano integrado en la llamada Administración electoral- está formada, según dispone el artículo 25 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General (LOREG, abreviadamente), por un Presidente y dos Vocales, designados por sorteo público entre la totalidad de las personas censadas en la Sección correspondiente, que sean menores de sesenta y cinco años y que sepan leer y escribir, exigiéndose que el Presidente esté en posesión del Título de Bachiller o de Formación Profesional de segundo grado, o subsidiariamente el de Graduado Escolar o equivalente. De la misma forma se procede al nombramiento de dos suplentes para cada uno de los miembros de la Mesa.

Los cargos de Presidente y Vocal de la Mesa -cuya designación ha de notificarse a los interesados en el plazo de los tres días siguientes a la celebración del sorteo- son obligatorios, como taxativamente dispone el artículo 27 LOREG. El desempeño de estos cargos no es sino un deber cívico, de carácter general y de exigibilidad ineludible, que viene determinado por la propia naturaleza del Estado social y democrático de Derecho, al que resulta consustancial la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos como derecho fundamental reconocido en el artículo 23.1 de la Constitución española.

La trascendental importancia del correcto y normal desarrollo del proceso electoral requiere la presencia de las personas en las que haya recaído la condición de miembros de la Mesa, hasta el punto en que la propia sociedad, a través de la ley, establece un sistema de sanciones para los incumplidores, si bien el artículo 27.3 LOREG permite a los designados alegar ante la Junta Electoral de Zona causa justificada y documentada que les impida la aceptación del cargo, encomendando a la misma Junta la valoración de las circunstancias alegadas, debiendo pronunciarse en el en el plazo de cinco días sin ulterior recurso, ya que si se permitiera al ciudadano descargarse de este deber cívico por su sola voluntad, la previsión legal se convertiría en letra muerta.

Asimismo, cuando las causas impeditivas del desempeño de los cargos de Presidente y Vocal se produzcan con posterioridad, el interesado deberá comunicarlo a la Junta de Zona al menos setenta y dos horas antes del acto al que deba concurrir, aportando los justificantes pertinentes, o, si el impedimento sobreviniera después de este plazo, realizando el aviso de manera inmediata y, en todo caso, antes de la hora de constitución de la Mesa.

En suma, y sin perjuicio de la rigurosa observancia del conjunto de previsiones que se ordenan a la culminación del proceso electoral, nuestro ordenamiento jurídico contiene mecanismos que permiten conciliar los diversos intereses en presencia, cuales son, de un lado, la antelación con que los ciudadanos designados como miembros de la Mesa electoral han de venir en conocimiento de esta circunstancia, para facilitarles, en lo posible, el cumplimiento de este deber cívico, y, de otro, su derecho a indemnización económica por tal concepto, a un

permiso retribuido de jornada completa durante el día de la votación, si es laboral, y, en todo caso, a una reducción de su jornada de trabajo de cinco horas el día inmediatamente posterior."

#### **4. Nacionalidad y extranjería**

Aun conscientes de los límites de nuestra función en relación con estas materias, condicionada por razón de la Administración que resulta competente, no dejamos de aproximarnos a la diversa problemática que surge en relación con las mismas, que no pocas veces trae su causa en un ordenamiento jurídico cada vez más complejo, y cuya comprensión, de por sí ardua para los nacionales de nuestro Estado, comporta especiales dificultades cuando de inmigrantes se trata.

##### *4.1. Adquisición de la nacionalidad española*

Un ciudadano eslovaco acudió a esta Institución intentando agilizar los trámites necesarios para obtener la nacionalidad española a efectos de su ingreso en el ejército, por temor a que la duración del procedimiento le privara de tal posibilidad si llegara a superar el límite de edad establecido a tal efecto, sin que éste hubiese finalizado.

No sin antes advertir al interesado que nuestra intervención solo resulta posible cuando concurra el doble requisito de una actuación administrativa irregular que de alguna manera impida o limite indebidamente el ejercicio de los derechos cuya defensa se atribuye al Procurador del Común de Castilla y León, y que dicha actuación -u omisión- sea imputable a un órgano administrativo perteneciente a nuestra Comunidad Autónoma, la pretensión planteada dio lugar a la siguiente resolución.

"De los antecedentes que nos ha facilitado parece desprenderse que el caso que Ud. plantea se encuentra es el previsto en el artículo 22.2 letra d) del Código Civil, que contempla la concesión de nacionalidad por residencia en territorio español al extranjero que, al tiempo de la solicitud, llevare un año casado con una ciudadana española y no estuviere separado legalmente o de hecho. La residencia habrá de ser legal, continuada e inmediatamente anterior a la petición.

Al día de hoy, para la tramitación de esta clase de procedimientos la Administración cuenta con el plazo de un año, cuyo cómputo se inicia en el momento en que la solicitud tiene entrada en la Dirección General de los Registros y del Notariado, de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional primera del Real Decreto 1879/1994, de 16 de septiembre. La resolución desestimatoria -tanto expresa como en forma presunta, por el transcurso de dicho plazo sin que se haya dictado resolución- es susceptible de recurso contencioso-administrativo.

No obstante, la Ley 4/1999, de 13 de enero, que entrará en vigor a partir del próximo día 14 de abril, contiene modificaciones en cuanto a la duración de los procedimientos, que pueden afectar a los expedientes de adquisición de nacionalidad por residencia que se inicien con posterioridad a dicha fecha, como parece que sucederá en su caso.

A tal efecto, y de acuerdo con el artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (tal y como queda redactado por la Ley antes citada), las Administraciones públicas informarán a los interesados del

plazo máximo establecido para la resolución y notificación de los procedimientos, así como de los efectos que pueda producir el silencio administrativo (es decir, la falta de respuesta en el plazo máximo de resolución establecido legalmente). Esta mención debe aparecer en la comunicación que se le dirigirá dentro de los diez días siguientes a la recepción de la solicitud en el registro del órgano competente para su tramitación.

En cualquier caso, si una vez iniciado el procedimiento no se le facilitara la información antedicha o, si a su juicio, se incurriera en cualquier otro género de irregularidad, puede Ud. dirigirse de nuevo a esta Institución o al Defensor del Pueblo haciendo constar tales circunstancias."

#### *4.2. Trabajadores no comunitarios*

Como es sabido, el Gobierno español ha venido estableciendo desde el año 1993 los llamados contingentes de autorizaciones para el empleo de trabajadores extranjeros no comunitarios, como instrumento regulador de la llegada de inmigrantes a nuestro país de forma gradual, que permita canalizar y organizar los flujos de inmigración legal en función de las necesidades de la mano de obra de la economía española y de la capacidad de absorción del mercado laboral.

No obstante, una vez cumplimentadas las ofertas de trabajo ante la autoridad laboral, la tramitación del correspondiente visado, como requisito imprescindible de efectividad de las mismas, representa en ocasiones una dificultad añadida para los inmigrantes que se encuentran en nuestro país de forma irregular, ya que, al parecer,

algunas Embajadas y Consulados españoles no facilitan información sobre el procedimiento a seguir, rechazando la documentación que presenta a través de representante por incompleta. Aun cuando no tenemos certeza de que este haya sido el caso en el expediente del que a continuación damos cuenta, consideramos oportuno informar al interesado en los siguientes términos:

"De las gestiones realizadas parece desprenderse que la documentación que se debía aportar ante Consulado General de España en Rabat no estaba completa, y que al indicar a su representante la necesidad de subsanar dicha falta, se ha interpretado como rechazo de la solicitud.

Con el fin de evitar que en lo sucesivo se produzca una situación semejante, en cuantas gestiones precise realizar ante la Administración pública española, considero oportuno informarle de lo siguiente:

1º.- El Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, dispone que en los procedimientos de expedición de visados que se tramiten por las Representaciones diplomáticas y Oficinas consulares de España, resulta de aplicación la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y en especial los derechos establecidos en su artículo 35.

De entre la lista que se contiene en dicho artículo es de destacar el derecho de los ciudadanos «a ser tratados con respeto y deferencia por las autoridades y funcionarios, que habrán de facilitarles el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones».

Por su parte, el artículo 41.1 de la misma Ley dispone lo siguiente:

*«Los titulares de las unidades administrativas y el personal al servicio de las Administraciones Públicas que tuviesen a su cargo la resolución o despacho de los asuntos, serán responsables directos de su tramitación y adoptarán las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio pleno de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anormalidad en la tramitación de los procedimientos.»*

2º.- Siempre de acuerdo con dicha Ley, y con carácter general, las solicitudes y escritos que los ciudadanos dirijan a los órganos de las Administraciones públicas españolas pueden presentarse en las Representaciones diplomáticas y Oficinas consulares de España en el extranjero, y éstas vienen obligadas a tramitar la documentación presentada.

Asimismo, de las solicitudes y escritos que se presenten, puede exigir el interesado un recibo o una copia sellada en la que figure la fecha de presentación anotada por la oficina, La obtención de este documento es muy importante, ya que es el único modo de probar que se ha iniciado el correspondiente procedimiento.

3º.- Además de lo anterior, cuando la solicitud no esté correctamente cumplimentada o no se aporte toda la documentación establecida, la Ley manda que se requiera al interesado para que en un plazo de diez días corrija los defectos apreciados, con indicación de que, si así no lo hiciere, se

entenderá que ha desistido de su petición, archivándose sin más trámite.

Esto significa que toda solicitud debe ser admitida aunque falte algún requisito, y que, cuando así suceda, todas las oficinas de la Administración española, y por lo tanto también las Misiones diplomáticas y Oficinas consulares, tienen obligación de informar de ello al interesado, y no de cualquier forma, sino mediante escrito que deberá ser notificado adecuadamente para que quede constancia de su recepción (salvo defectos que, advertidos por el funcionario encargado del registro al presentar la solicitud, puedan ser corregidos en el momento, como sería, por ejemplo, la falta de firma).

Además, el archivo de la solicitud defectuosa sólo será posible cuando, tras el oportuno requerimiento, el solicitante no actúe conforme se le haya indicado y dentro del plazo señalado.

4º.- Cuanto se viene diciendo resulta igualmente aplicable al caso concreto de tramitación de visado, si bien debe utilizarse un modelo oficial de solicitud, que se presentará, personalmente o a través de representante, ante la Misión diplomática u Oficina consular en cuya demarcación resida el extranjero.

En consecuencia, la negativa a entregar el recibo o copia de la solicitud, o el rechazo de la documentación que se considere incompleta, sin dar oportunidad al interesado para su subsanación posterior, serían conductas inadmisibles por contrarias a la ley. Por ello, si al tramitar una nueva solicitud de visado se produjeran tales irregularidades, o cualquier otra que Ud. llegue a apreciar, puede ponerlo en conocimiento del Defensor del Pueblo, directamente o a través de esta Institución."

### *4.3. Ciudadanos comunitarios*

En el ámbito del régimen jurídico aplicable a los nacionales de los países miembros de la Unión Europea, una ciudadana irlandesa denunció ante esta Institución que al proceder a la renovación de su tarjeta de residente se le había exigido acreditar cómo hacía frente a sus gastos en España. Esta Institución le informó en los siguientes términos:

"Las formalidades administrativas para el ejercicio de los derechos de entrada y permanencia en España de los nacionales de Estados miembros de la Unión Europea se encuentran reguladas en el Real Decreto 766/1992, de 26 de junio, a cuyo efecto, su artículo 4, número 3, establece la obligación de solicitar la correspondiente tarjeta de residencia (documento que no debe ser confundido con el D.N.I. con que se provee a los ciudadanos que ostentan la nacionalidad española), que, salvo los casos de residencia temporal, tendrá cinco años de vigencia, siendo su renovación automática, si bien condicionada a que su titular siga encontrándose en alguno de los supuestos que dan derecho a la obtención de la misma (art. 7.1).

En cuanto a la documentación a presentar con la correspondiente solicitud de renovación, ha de estarse al artículo 10.1 de dicho Real Decreto, que contempla un régimen distinto según se trate de residencia para ejercicio de actividades lucrativas (por cuenta propia o ajena), o de simple residencia que no comporte las anteriores actividades, en cuyo caso, el interesado habrá de acreditar que dispone de recursos suficientes para el período de residencia que solicita, considerándose que concurre el requisito de suficiencia cuando éstos superen el nivel de la pensión mínima de jubilación para

mayores de sesenta y cinco años establecida por la Seguridad Social española (número 2 del artículo 10 citado).

Esta previsión no es sino consecuencia de lo dispuesto en el artículo 1.1 de la Directiva 90/364/CEE, del Consejo, de 28 de junio de 1990, que reconoce el derecho de residencia a los nacionales de los Estados miembros *«siempre que dispongan para sí mismos y para los miembros de su familia de un seguro de enfermedad que cubra la totalidad de los riesgos en el Estado miembro de acogida y de recursos suficientes a fin de que no se conviertan, durante su residencia, en una carga para la asistencia social del Estado miembro de acogida.»*

Por último, y aunque la norma reglamentaria a que nos venimos refiriendo nada dice al respecto, la disponibilidad de recursos podrá acreditarse por cualquier medio de prueba admisible en Derecho."

En este mismo ámbito, un ciudadano español casado con súbdita marroquí exponía que con ocasión del nacimiento de su hijo pretendía traer a España a su madre política, resultando infructuosas sus gestiones ante las embajadas de Casablanca y Tánger.

Aun cuando lo prevenido en el Real Decreto 766/1992, de 26 de junio, se extiende también a las personas vinculadas por una relación de parentesco a los denominados "ciudadanos de la Unión", aunque aquellas sean nacionales de terceros países, cuando se trata de sus ascendientes o los de su cónyuge que vivan a sus expensas, y al no constarnos esta última circunstancia, se hizo saber al compareciente el régimen de entrada y permanencia que resulta aplicable con carácter general a todas las personas que no gozan de la ciudadanía de la Unión Europea, de acuerdo con las previsiones de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, y

su Reglamento de ejecución, aprobado por Real Decreto 15/1996, de 2 de febrero:

"En primer lugar, el extranjero que pretenda entrar en España ha de estar provisto de la documentación requerida, que se concreta en el pasaporte, o título de viaje en vigor, o documento que acredite su identidad y que se considere válido para tal fin en virtud de los Convenios Internacionales en los que España sea parte (art. 19 del Reglamento).

Asimismo, el pasaporte (título de viaje u otro documento acreditativo) ha de ir provisto del correspondiente visado, expedido por la Representación Diplomática u Oficina Consular de España que corresponda a la demarcación donde resida el extranjero que lo solicita. Se desprende de la documentación que Ud. ha aportado que el presente caso se refiere a un traslado temporal, por un período máximo de tres meses, en cuyo caso se requiere un **visado de estancia** (art. 22 del Reglamento).

En cuanto al procedimiento a seguir para la obtención de esta clase de visado, el solicitante deberá presentar su solicitud en modelo oficial, debidamente cumplimentado y firmado, así como el pasaporte o documento de viaje del que sea titular, y tres fotografías tamaño carné. La solicitud puede presentarse por el solicitante personalmente o a través de representante debidamente acreditado. Puesto que Ud. nos indica que la edad avanzada de la interesada dificulta el cumplimiento de los trámites requeridos, la actuación por medio de representante, en este caso, puede resultar más adecuada para la obtención de visado.

Además, y de acuerdo con el artículo 25.1 del Reglamento, deben acompañarse los documentos que acrediten:

- El objeto del viaje y las condiciones de estancia previstas.
- La disposición de medios de subsistencia suficientes para el período que se solicita, que deberán ser proporcionales a la duración y objeto del viaje.
- La disposición de alojamiento en España durante la estancia.
- Las garantías de retorno al país de procedencia.

En este sentido, la aportación del Acta notarial de manifestaciones cuya copia ha remitido a esta Institución puede servir, en principio, como prueba de los extremos anteriores.

Sin perjuicio de lo dicho, debe tenerse en cuenta que las autoridades españolas están facultadas para requerir a todo solicitante los documentos que acrediten la residencia en el lugar de la solicitud, así como los vínculos o arraigo en el país de residencia y su situación de solvencia social y profesional; también pueden requerir su presencia con el fin de comprobar la identidad del solicitante, la validez de la documentación aportada y otros extremos (art. 25, apartados 2 y 3 del Reglamento).

Por último, y de resultar concedido, el visado deberá recogerse en el plazo de dos meses a contar desde la notificación de la concesión. La Misión Diplomática u Oficina Consular señalará al extranjero las formalidades que deba realizar una vez se encuentre en territorio español."

#### *4.4. Canje de permiso de conducir expedido en el extranjero*

Un ciudadano libanés de origen y con nacionalidad española desde 1982 nos exponía la negativa de la Jefatura Provincial de Tráfico correspondiente a su domicilio a canjear su permiso de conducir, expedido por las autoridades libanesas y a cuyo amparo había venido circulando sin problema por territorio español, viéndose obligado a obtener nuevo permiso de conducción mediante la superación de las correspondientes pruebas.

En el presente caso, y sin necesidad de recabar informes a la Administración competente, se rechazó la procedencia de la queja por no haber detectado ningún tipo de irregularidad objeto de supervisión (que por lo demás correspondería al Defensor del Pueblo y no a esta Institución, por tratarse de una materia sobre la que únicamente ostenta competencias la Administración del Estado). La decisión adoptada se comunicó al interesado en los siguientes términos:

"Examinado detenidamente su escrito de queja advertimos que Ud. se considera afectado por el cambio normativo que ha tenido lugar con la aprobación del nuevo Reglamento General de Conductores, mediante el Real Decreto 772/1997, de 30 de mayo, a consecuencia del cual, y pese a que actualmente ostenta la nacionalidad española, la Jefatura Provincial de Tráfico de (...) ni siquiera le ha admitido la solicitud de canje del permiso de conducir expedido por las autoridades libanesas, del que es titular, y a cuyo amparo ha circulado por territorio español con anterioridad a su cambio de nacionalidad, al parecer sin ningún problema, mientras que ahora se ve privado tal posibilidad salvo que se someta a las pruebas que se exigen por el Estado español para la obtención del correspondiente permiso de conducción.

El análisis de esta problemática nos lleva, con carácter previo, a establecer cuál era el régimen jurídico anterior a la entrada en vigor del Reglamento General de Conductores (al que aludiremos abreviadamente como RGC), a cuyo efecto ha de estarse al Código de la Circulación aprobado por Decreto de 25 de septiembre de 1934 y, de éste, a los preceptos que afectan a las cuestiones que nos ha planteado, según se verá a continuación.

-I-

Es de señalar, en primer lugar, que en el Código de la Circulación no se atendía a la nacionalidad de los conductores, sino a la "nacionalidad" de los permisos de conducción.

En efecto, y en lo referente a los requisitos necesarios para la obtención de un permiso expedido por el Estado español, su artículo 264.I no exigía al interesado ostentar la nacionalidad española, sino sólo *ser residente en España*. Tampoco se establecía un régimen diferente en cuanto a los restantes requisitos, de tal modo que, con independencia de la nacionalidad, toda persona que pretendiera ser titular de un permiso expedido por la correspondiente Jefatura Provincial de Tráfico debía someterse a las mismas reglas, y la vigencia del permiso así obtenido estaba condicionada a los plazos fijados con carácter general.

Al lado de la validez general reconocida en el Código de la Circulación a los permisos españoles, su artículo 261.II consideraba también válidos (cualquiera que fuera la nacionalidad de su titular), entre otros, los siguientes:

1. Permisos nacionales de otros países expedidos de conformidad con el modelo del anexo 9 de la Convención de Ginebra de 19 de septiembre de 1949.
2. Permisos redactados en idioma oficial del Estado español.
3. Permisos redactados en otro idioma y acompañados de una traducción oficial del mismo (entendiéndose por tal la realizada por el Real Automóvil Club de España, entre otros organismos y entidades citados por dicho artículo).
4. Permisos reconocidos en particulares convenios internacionales.

Sin embargo, y de acuerdo con el mismo artículo 261 del Código de la Circulación, en su apartado III, la validez de estos permisos venía condicionada, en primer lugar, al período de vigencia establecido en los mismos y, en todo caso, **al plazo de un año desde que su titular adquiriese la residencia en España.**

No obstante lo anterior, un permiso no español de los enunciados en los números 1, 2 y 3 precedentes podía ser canjeado por uno español equivalente, si concurrían los siguientes requisitos establecidos en el artículo 267.III del Código de la Circulación:

- Que se encontrara en período de validez.
- Que no hubiera transcurrido un año desde la obtención, por su titular, del Permiso o Tarjeta de Residencia.

Se desprende de estas reglas que su permiso de conducir expedido por las autoridades de Líbano, aun con validez

permanente en dicho país, perdía la misma en el nuestro por el transcurso del plazo de un año, a contar desde la obtención de la residencia en España, salvo que se solicitara con anterioridad el correspondiente canje.

Según nos ha indicado Ud., a su llegada a España en 9 de noviembre de 1974 no disfrutó de permiso de residencia, sino de sucesivos permisos de diferente duración, llamados de permanencia, cuya distinta naturaleza permitiría aceptar, siquiera en el plano teórico, que no le resultaran aplicables los efectos establecidos con carácter general en los artículos del Código de la Circulación que se han venido analizando.

-II-

Se verá a continuación en qué medida se han modificado las anteriores previsiones, como consecuencia de su derogación por el RGC ahora vigente.

En primer lugar, y de acuerdo con el artículo 14.1 a), para obtener un permiso de conducción expedido por autoridades españolas se requiere «*tener la residencia normal en España*» (entendiendo por «residencia normal» el lugar en que permanezca una persona habitualmente, según las modulaciones que contempla la disposición adicional Segunda del RGC), Cabe concluir que tampoco en la nueva norma se anuda consecuencia alguna a la nacionalidad del solicitante, en orden a la obtención de este permiso.

Al igual que ocurría en el Código de la Circulación, el RGC admite la validez de permisos expedidos en otros países, distinguiendo según se trate de Estados miembros de la Unión

Europea o de otros Estados no comunitarios, siendo este supuesto el que interesa a nuestro objeto.

De acuerdo con su artículo 30.1, son válidos para conducir en España, entre otros, los siguientes permisos de conducción:

*«a) Los nacionales de otros países que estén expedidos de conformidad con el anexo 9 de la Convención de Ginebra de 19 de septiembre de 1949, o con el anexo 6 de la Convención de Viena, de 8 de noviembre de 1968 (...).*

*b) Los nacionales de otros países que estén redactados en castellano o vayan acompañados de una traducción oficial del mismo. Se entenderá por traducción oficial la realizada por (...) el Real Automóvil Club de España.*

*(...)*

*d) Los reconocidos en particulares convenios internacionales multilaterales o bilaterales en los que España sea parte y en las condiciones que se indique en los mismos.»*

Se observa que el régimen anterior ha sido ampliado con la incorporación del Convenio de Viena, permaneciendo, en lo demás con un contenido muy semejante a aquél. Por lo demás, también el RGC condiciona la validez de estos permisos «...a que se hallen en el período de vigencia señalado en los mismos, su titular tenga la edad requerida en España para la obtención del permiso español equivalente y, además, a que no haya transcurrido el plazo de seis meses, como máximo, contado

desde que sus titulares adquieran su residencia normal en España...» (art. 30.1).

Además de reducir el anterior plazo de un año al de seis meses, el RGC (con la salvedad a la que a continuación nos referiremos) ya no ofrece posibilidad de canje por un permiso español antes de que este plazo transcurra, sino que, a su vencimiento, los permisos expedidos en países no comunitarios carecerán de validez para conducir en España y, si sus titulares desean seguir conduciendo, deberán obtener permiso español previa comprobación de los requisitos y superación de las pruebas correspondientes (art. 30.3).

Existe, no obstante, una excepción a la anterior previsión, que viene referida a los permisos citados en la letra d), es decir, los reconocidos en particulares convenios internacionales multilaterales o bilaterales en los que España sea parte, cuando el canje esté autorizado en el Convenio. No basta, pues, con que exista dicho reconocimiento, sino que, además, la posibilidad de canje se debe contemplar expresamente. Las fuentes consultadas por esta Institución no permiten determinar que España haya celebrado, por el momento, un convenio de esta clase con el Gobierno del Líbano al que Ud. pudiera acogerse.

Por último, y no como excepción sino atendiendo a las expectativas nacidas al amparo de la legislación derogada, la disposición transitoria Decimocuarta del RGC se refiere a los titulares de permisos de conducción expedidos en países no comunitarios que a la entrada en vigor de dicho Reglamento hayan adquirido su residencia en España y no hubieran hecho uso de la facultad establecida en el artículo 267.III del Código

de la Circulación (es decir, la posibilidad de canje antes del transcurso de un año desde la obtención de residencia en España), en cuyo caso, *«podrán solicitar, siguiendo el procedimiento que regulaba dicho precepto, el canje de su permiso por el español equivalente, siempre que la solicitud se presente en el plazo de un año, contado desde la fecha de obtención de la autorización de residencia.»*

Habida cuenta que el RGC entró en vigor el 27 de junio de 1997, y que Ud. nos había aportado copia de D.N.I. expedido el 16 de octubre de 1997, cabía plantearse, en principio, si su caso se encontraba comprendido en el anterior supuesto sin que tal circunstancia se hubiera advertido por la Jefatura Provincial de Tráfico de (...). No obstante, la documentación que recientemente nos ha remitido acredita que ostenta la nacionalidad española, por razón de matrimonio, desde 1982, para cuyo reconocimiento se exige un año, al menos, de residencia legal, continuada e inmediatamente anterior a la solicitud, de acuerdo con el artículo 22.3 del Código Civil. Es evidente que mucho tiempo antes de la entrada en vigor del RGC había decaído la facultad de canje que reconocía el anterior Código de la Circulación y a la que Ud., lamentablemente, no se llegó a acoger, sin que la nueva norma le haya privado de otras expectativas que no se hallaran extinguidas previamente."

## **5. Transferencias educativas y representatividad sindical**

Con ocasión del traspaso de funciones y servicios en materia de educación no universitaria, una organización sindical denunció ante esta Institución el déficit de presencia sindical en la correspondiente Comisión Mixta de Transferencias, manifestando asimismo su

desacuerdo con los métodos utilizados para calcular el coste de los servicios traspasados. Tras informar expresamente a la compareciente acerca de los requisitos que han de concurrir para que nuestra intervención se ajuste a las previsiones de la Ley del Procurador del Común, se dictó la siguiente resolución:

"Ya en cuanto al fondo, se plantean en el escrito de queja dos cuestiones que, aunque estrechamente relacionadas, se analizarán separadamente.

Primera.- Manifiesta Ud., en síntesis, que en el proceso de transferencias en materia de educación no universitaria a la Comunidad Autónoma de Castilla y León, se está negociando un acuerdo social únicamente con los sindicatos de CC.OO. y U.G.T., cuya fuerza sindical supone tan sólo el 34% de representación en las recientes elecciones sindicales del sector docente no universitario, olvidándose del Sindicato de Trabajadores de la Enseñanza (STE), mayoritario en dicho sector.

A este respecto he de informarle que el régimen de la representatividad de las organizaciones sindicales se encuentra en la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical (LOLS, en adelante), cuyo título III -artículos 6 y 7- establece los criterios para la atribución de diferentes grados de representatividad, según los resultados de las elecciones a representantes de los trabajadores en los centros de trabajo, así como los distintos campos de acción para sindicatos más representativos y sindicatos de representación cualificada.

A partir del concepto de *"mayor representatividad sindical"*, entendida en el artículo 6.1 LOLS como *"singular posición jurídica a efectos, tanto de participación institucional como de*

*acción sindical*" -aspectos, pues, perfectamente diferenciados en el precepto-, los grados o niveles de mayor representatividad establecidos en esta Ley son dos: el estatal -o comprensivo de todo el territorio nacional-, y el de Comunidad Autónoma.

Prescindiendo, en aras a la claridad, de la representatividad denominada "por irradiación" -arts. 6.2, letra b) y 7.1, letra b) LOLS-, el primer nivel de mayor representatividad corresponde a aquellas organizaciones sindicales que acrediten una especial audiencia, expresada en la obtención, en el ámbito estatal, de al menos el 10% del total de delegados de personal o miembros de los comités de empresa y de los correspondientes órganos de las Administraciones públicas -art. 6.2, letra a) LOLS-.

El segundo nivel se refiere a las organizaciones sindicales cuyo ámbito de actuación, por decisión libre de las mismas, se limita al territorio de una sola Comunidad Autónoma. En este caso los requisitos legales son más rigurosos, puesto que, de un lado, se exige que la organización cuente como mínimo con un 15% de representantes, y, de otro, que ésta no se halle federada o confederada con organizaciones sindicales de ámbito estatal - art. 7.1, letra a) LOLS-.

Entre el conjunto de facultades atribuidas por la LOLS en función de uno y otro grado de representatividad, se encuentra la capacidad para *ostentar la representación institucional ante las Administraciones públicas u otras entidades y organismos de carácter estatal o de Comunidad Autónoma que la tengan prevista* (art. 6.3 , letra a) LOLS). Se trata, en suma, de una representatividad global de la organización sindical, sin que la norma exija que aquella cualidad sea real y efectiva en todos los ámbitos concretos de actuación.

Por su parte, el número 2 del artículo 7 LOLS se ocupa de las organizaciones sindicales que aun no teniendo la consideración de más representativas hayan obtenido en un ámbito territorial y funcional específico el 10% o más de delgados de personal y miembros de comité de empresa y de los correspondientes órganos de las Administraciones públicas (denominada representatividad cualificada en un ámbito específico), las cuales no gozan de capacidad representativa en el plano institucional, al quedar ésta expresamente excluida de la remisión que hace el artículo 7.2 LOLS a los distintos apartados del artículo 6.3 de la misma.

En relación con cuanto se viene exponiendo, la Dirección General de Trabajo de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, ha informado a esta Institución en los siguientes términos:

"Conforme a los certificados que se adjuntan, y a los efectos de lo previsto en el art. 7 de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical, la Confederación de Sindicatos de Trabajadores de la Enseñanza, en Castilla y León, siglas STES y código 05, a nivel general, en el ámbito de esta Comunidad Autónoma y en el período comprendido entre el 24 de junio de 1995 y el 23 de junio de 1999, ostenta la representatividad del 0.40%.

Asimismo le comunico que en el mismo período y ámbito territorial, y en el Sector de la Enseñanza, dicho sindicato cuenta con la representatividad del 1.9%."

Dichos porcentajes resultan, en efecto, de las certificaciones donde se contabilizan 55 representantes de STES, de un total

de 13.636, en el primer caso, y 16 representantes de STES, de un total de 836, en el sector de la enseñanza.

Segunda.- Como se ha dicho más arriba -y con independencia de otros foros de encuentro no formalizados que las Administraciones públicas consideren oportuno celebrar-, a los efectos de participación institucional no es suficiente con ostentar la cualidad de organización sindical más representativa, toda vez que, conforme al artículo 6.3, letra a) LOLS, dicha presencia debe encontrarse establecida en todo caso, en orden a su exigibilidad. Así sucede en diversas normas sectoriales, tanto del Estado como de nuestra Comunidad Autónoma (por citar un ejemplo, en la composición del Consejo de la Función Pública regulado en el artículo 14 del Texto Refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, aprobado por Decreto Legislativo 1/1990, de 25 de octubre), sin que, por el contrario, exista previsión semejante en relación con la Comisión Mixta a que alude la disposición transitoria tercera del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

Abordamos así el segundo motivo de queja, relativo al coste de la prestación de los servicios educativos no universitarios objeto de traspaso, respecto al cual se formulan las siguientes consideraciones:

a) A tenor del artículo 147, letra d) de la Constitución española, todos los Estatutos de Autonomía han dado carta de naturaleza a las Comisiones Mixtas, como instrumento que sirve para concretar el ejercicio de las competencias que corresponden a las Comunidades Autónomas. En el seno de estos órganos tienen lugar verdaderos pactos políticos que, una vez

alcanzados, devienen propuestas vinculantes para el Estado - pues ha de respetar su contenido-, y que no deben confundirse con los Reales Decretos de traspasos, en cuanto constituyen el instrumento jurídico por el que se aprueban aquellos, según ha expresado el Tribunal Constitucional (STC 76/1983, de 5 de agosto).

Dicho en otros términos, el Real Decreto de traspasos se convierte en un acto debido que el Gobierno debe publicar ineludiblemente sin alterar el contenido del acuerdo, limitándose a dar publicidad y eficacia jurídica a la voluntad de la correspondiente Comisión Mixta. Se afirma, en consecuencia, que los Reales Decretos que plasman los acuerdos obtenidos por el Estado y las Comunidades Autónomas son normas paccionadas o consensuadas, y que, si bien las competencias son indisponibles por parte de sus titulares, el principio dispositivo que caracteriza nuestro sistema de organización territorial atribuye una notable legitimidad a la concreción que tiene lugar por medio de los mismos.

b) Volviendo a las Comisiones Mixtas, éstas se caracterizan, de un lado, por la autonomía con que cuentan para fijar sus normas de procedimiento y organización; de otro, por la aplicación del estricto principio de paridad, tanto en su composición como en su funcionamiento. Estas notas concurren en la Comisión Mixta prevista en la citada DT Tercera. número 1 EACyL, compuesta por ocho Vocales designados por el Gobierno de la Nación y otros ocho por las Cortes de Castilla y León (art. 2 del Real Decreto 1956/1983, de 29 de junio), a las que los representantes autonómicos darán cuenta periódicamente de sus gestiones.

Se evidencia así la naturaleza de la Comisión Mixta, en cuanto órgano político encargado de la dirección del proceso, y cuya actividad no permanece ajena al control del Parlamento regional como máxima institución representativa, habida cuenta de la trascendencia que entraña para el autogobierno de la Comunidad.

c) Sin perjuicio de lo dicho, el número 6 de la misma DT Tercera EACyL dispone que la Comisión Mixta de Transferencias estará asistida por Comisiones Sectoriales de ámbito nacional, agrupadas por materias, cuyo cometido fundamental consiste en determinar, con la representación de la Administración del Estado, los traspasos de competencias y de medios personales, financieros y materiales que deba recibir la Comunidad Autónoma. Estas Comisiones trasladarán sus propuestas a la Comisión Mixta, que las habrá de ratificar.

Pese a la complejidad técnica que entraña la valoración del coste efectivo de los servicios transferidos, debe tenerse en cuenta que conforme previene el artículo 7, letra H) del Real Decreto 1956/1983 antes citado, ésta se realizará de acuerdo con una metodología común aprobada por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas - órgano creado por la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), del que forman parte el Ministro de Economía y Hacienda, el Ministro de Administraciones Territoriales y los Consejeros de Hacienda de cada Comunidad Autónoma- al que según el artículo 3.1, letra c), corresponde *"el estudio, la elaboración, en su caso, y la revisión de los métodos utilizados para el cálculo de los costos de los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas."*

De cuanto se viene exponiendo resulta que no es misión de esta Institución enjuiciar lo acordado por la Comisión Mixta de Transferencias, ni emitir parecer alguno sobre el alcance de la financiación prevista para el ejercicio de las competencias en materia de educación no universitaria objeto de traspaso.

Por todo ello me veo en la necesidad de rechazar la procedencia de su queja, al no concurrir ningún tipo de irregularidad en la actuación denunciada que pueda ser objeto de una decisión supervisora por mi parte. He acordado, en consecuencia, el archivo del expediente y así se lo hago saber en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 21.1 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo."

## **6. Los principios de la actuación administrativa**

Cuando, como es sabido, la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958 estableció en su artículo 29 que la actuación administrativa debía desarrollarse con arreglo a las normas de economía, celeridad y eficacia, tales directrices no se formulaban como un simple consejo o recomendación a los órganos de la Administración, sino como verdaderas normas jurídicas destinadas a los mismos.

De estas normas de conducta -y otras que también se hallaban formuladas en tan recordada Ley- supo extraer la doctrina todas sus consecuencias, y han sido acogidas en el propio texto constitucional y en la nueva Ley procedimental de 1992 a la que venimos refiriéndonos como LRJ-PAC.

No es la primera vez que es motivo de queja ante esta Institución la falta de efectividad de dichas normas en el curso de un

procedimiento concreto, dándonos ocasión de apreciar la complejidad que surge a la hora de conciliar los distintos intereses en presencia.

Tal es el caso de una empresa de transportes que nos planteaba las irregularidades que, a su juicio, se venían produciendo en el procedimiento seguido ante la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León -Servicio Territorial de Fomento-, en orden a la expedición del Visado de Autorizaciones de Transporte para dieciséis vehículos de su propiedad, al habersele interesado la aportación de informe de la Administración local sin tener en cuenta que tal trámite debió hacerse de oficio, de conformidad con lo previsto en el artículo 11 de la Orden del Ministerio de la Presidencia de 3 de septiembre de 1998, produciéndose la caducidad de las tarjetas cuya renovación se solicitó a su debido tiempo y siendo objeto de procedimiento sancionador por esta circunstancia.

Cumplimentando lo interesado por esta Institución, dicho órgano nos remitió copia del expediente instruido al efecto, junto con informe del Servicio Territorial de Fomento que, en síntesis, manifestaba lo siguiente:

«Tras comprobar que el solicitante no ha aportado toda la documentación exigida en la Orden de 3 de septiembre de 1998 por la que se desarrolla el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres aprobado por R.D. 1211/90 de 28 de septiembre, en materia de Transporte Sanitario por Carretera, se le requiere el 26 de febrero de 1999 para que presente diversa documentación.

Si bien se relacionó el informe municipal entre los documentos pendientes de ser aportados en relación con 8 de los visados, dicha circunstancia no supuso una demora en la tramitación del expediente, puesto que en virtud de lo establecido en el artículo

14 de la Orden antedicha el informe debe ser recabado por el órgano competente para el otorgamiento de la autorización cuando no aprecie el incumplimiento de ninguno de los requisitos exigidos en el artículo 9 en relación con la Disposición Transitoria Primera de la Orden de 3 de septiembre de 1998, por lo que cuando el Servicio Territorial de Fomento por razones de celeridad y eficacia recabó el 30 de abril de 1999 el informe al Ayuntamiento, lo hizo incluso con anterioridad al cumplimiento por la empresa solicitante de todos los requisitos exigidos en la legislación citada, como lo acredita el hecho de que el 13 de mayo de 1999 XXX presentó nuevamente documentos para completar el expediente.»

Se nos informaba, asimismo, que el 5 de junio fueron visadas las autorizaciones de Transporte Público Sanitario correspondientes a los vehículos LE-5713-L, LE-7683-H, LE-3506-N y LE-0888-O, estando pendientes de resolución el resto de las solicitudes por no haberse aportado la documentación necesaria, no constando que el Servicio Territorial haya incoado expedientes sancionadores a la empresa XXX. por caducidad de las autorizadas para las que solicitaba el visado.

A la vista de lo anterior se solicitó ampliación, con el fin de conocer si la documentación solicitada a la Empresa por escrito de 15 de junio de 1999, registro de salida 9903800116961 (Permiso de Circulación y certificación técnico-sanitaria de los siete vehículos que en el mismo se indican), había sido aportada al tiempo de iniciar el correspondiente procedimiento.

El Servicio Territorial de Fomento nos informó en los siguientes términos:

«... la documentación requerida al interesado XXX en relación con la solicitud de visado formulada el 1 de febrero de 1999 para dieciséis autorizaciones de transporte público sanitario, no se aportó al tiempo de iniciarse el procedimiento, tal y como consta en advertencia formulada a la persona que presentó la solicitud por encargo de la empresa, en el momento de su entrega en las dependencias del Servicio Territorial, quien rubricó el "ENTERADO" con firma ilegible (D.N.I. ...) y fecha el 1 de febrero de 1999.»

En el ámbito expuesto, y a la luz del régimen jurídico que esta Institución consideró aplicable, se formularon las consideraciones que siguen:

"Primera.- De acuerdo con el artículo 46.1 del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, aprobado por Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, el visado de las autorizaciones consiste en la actuación por la cual la Administración constata el mantenimiento de las condiciones que originariamente justificaron el otorgamiento de las mismas y que constituyen requisitos para su validez, y de aquellos otros que aun no siendo exigidos originariamente, resultan, asimismo, de obligado cumplimiento.

La iniciación del procedimiento de visado, por lo que al transporte sanitario se refiere, ha de tener lugar mediante solicitud del interesado a la que, en el presente caso, debió acompañarse original o fotocopia compulsada de los documentos señalados en el artículo 13.1 de la Orden del Ministerio de la Presidencia de 3 de septiembre de 1998, rectora del mismo, con el fin de acreditar la concurrencia de todos y cada uno de los requisitos establecidos en su artículo 9.

Ello es así por cuanto nos encontramos ante el supuesto previsto en la disposición transitoria primera de la misma Orden, esto es, primer visado de las autorizaciones que corresponda realizar a partir de su entrada en vigor, siendo necesario aportar idéntica documentación a la que resultaría exigible para el otorgamiento inicial de las autorizaciones.

Aunque se desprende de los antecedentes que nos han sido facilitados que, al formular la correspondiente solicitud, la Empresa aquí compareciente no se atuvo a lo dispuesto en la repetida Orden en cuanto a la aportación documental, las consecuencias de su proceder no deberían tener otro alcance que el establecido en el artículo 71.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC), precepto que constituye un deber para la Administración -requerir para que se subsanen las deficiencias advertidas- y una carga para el interesado, puesto que no está obligado a atender el requerimiento, aunque de no hacerlo se le tendrá por desistido de su instancia.

Segunda.- Si bien la previsión legal a que nos acabamos de referir fue aplicada por el Servicio Territorial de Fomento, en oficio dirigido a tal efecto con fecha 26 de febrero de 1999 a la Empresa solicitante, no se hacía mención a la totalidad de los documentos omitidos, sino que se señalaban únicamente a los siguientes:

- Seguro de responsabilidad civil e ilimitada.
- Justificante de estar dado de alta y al corriente del pago del IAE, en los términos previstos en el artículo 13.1 e) de la Orden de 3 de septiembre de 1998.

- Justificante de haber realizado la declaración del IRPF o, en su caso IS, en los términos previstos en el artículo 13.1 d) de la misma Orden.

Sin entrar a valorar que, además de estos extremos, se ha exigido a la Empresa inicialmente la aportación de un informe municipal que correspondía recabar de oficio al propio Servicio Territorial de Fomento, esta Institución aprecia la concurrencia de otras actuaciones que en modo alguno han contribuido a la resolución del procedimiento con la eficacia y celeridad debidas.

Así, y aunque la propia interesada se ha demorado más allá del plazo de diez días conferido hasta que subsanó las omisiones advertidas (hecho que tuvo lugar con fechas 29 de abril y 13 de mayo de 1999), consta en el expediente que le fue interesada la siguiente nueva documentación con fecha 15 de junio de 1999:

- Permisos de circulación de los vehículos LE-5713-L; LE-7683-H; LE-3506-N; LE-9958-K; LE-0251-T; LE-2303-Y; LE-3054-Y, domiciliados en León (art. 4 de la Orden de 3 de septiembre de 1998).

- Certificación técnico sanitaria referida a los citados vehículos.

No se alcanza a explicar que con fecha 5 de junio pasado se hayan resuelto favorablemente los visados de los vehículos LE-5713-L; LE-7683-H; LE-3506-N; LE-0888-O, según lo informado por el Servicio Territorial de Fomento y que, sin embargo, se haya interesado diez días después documentación relativa a tres de ellos.

Por lo demás, en el mismo escrito se declaró suspendido el plazo máximo legal para resolver el procedimiento, al amparo del artículo 42.5 LRJ-PAC en la nueva redacción dada al mismo por la Ley 4/1999, de 13 de enero, sin tener en cuenta que tal efecto suspensivo se introduce *ex novo por* esta última Ley, y que, de conformidad con su D.T. Segunda, párrafo primero, a los procedimientos iniciados antes de su entrada en vigor resulta de aplicación la normativa anterior.

Tercera.- De otro lado, del estudio sistemático del título VI LRJ-PAC resulta que el artículo 71 antes citado se encuentra entre los preceptos dedicados a la iniciación del procedimiento (capítulo primero), fase que precede a la de instrucción, regulada en el capítulo III del mismo título y cuyo objeto consiste en incorporar al procedimiento todos los elementos de juicio necesarios para dictar la adecuada resolución que ponga fin al mismo.

Y con ser cierto que, en atención al antiformalismo que debe presidir el procedimiento administrativo, el trámite de subsanación del citado artículo 71 LRJ-PAC no es la única oportunidad con que cuentan los interesados para corregir los defectos que hayan podido cometer durante la tramitación (el artículo 76.2 confiere igual posibilidad «*cuando en cualquier momento se considere que alguno de los actos de los interesados no reúne los requisitos necesarios*»), no lo es menos que en el procedimiento que se analiza cobra especial importancia el tiempo en que todos los antecedentes necesarios para resolver han de obrar en poder de la Administración.

Así resulta de lo previsto en el artículo 14.1 de la Orden, en cuanto previene que, presentada la solicitud y la documentación

complementaria ante el órgano competente para su resolución, este, *«en caso de no apreciar incumplimiento de ninguno de los requisitos previstos en el artículo 9, recabará el preceptivo informe del Ayuntamiento, haciéndole llegar un extracto de la solicitud y de la documentación aportada...»*.

La claridad del precepto reglamentario hace ocioso todo comentario sobre su alcance, siendo de notar que el propio Ayuntamiento de León, al cumplimentar el trámite antedicho, se hace eco del defecto en que ha incurrido el Servicio Territorial de Fomento en el presente expediente, circunstancia que ha propiciado el sentido desfavorable del informe, toda vez que éste se basa en la falta de disponibilidad de local abierto al público -art. 9, letra e) de la Orden-, y, asimismo, de al menos tres vehículos de transporte sanitario -art. 10, letra c) de la misma-.

La concurrencia de estos extremos debió ser comprobada por la Administración actuante antes de interesar el parecer de la Corporación municipal, haciendo mención expresa a todo ello en el correspondiente extracto, en aras a la correcta prosecución del procedimiento y, en suma, a la adopción del acuerdo favorable de las pretensiones formuladas o, en otro caso, a su desestimación, sin las demoras producidas.

Por cuanto antecede, y en el ejercicio de las funciones que me encomiendan los artículos 1.1 y 19 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, he resuelto formular a V.I. recordatorio de deberes legales, que se contrae a la obligación de actuar de conformidad con lo establecido en los preceptos anteriormente reseñados, procediendo a resolver el presente caso en cuanto al fondo en

los términos que corresponda y sin más dilaciones injustificadas."

La Delegación Territorial destinataria de nuestra resolución ha manifestado la aceptación de la misma por parte del Servicio Territorial de Fomento, mediante escrito en que se nos informa de la finalización de los procedimientos pendientes con entrega de las correspondientes autorizaciones, sin dejar de advertir en su descargo que, de conformidad con lo dispuesto en la Resolución de la Dirección General de Transporte Terrestre, de 19 de septiembre de 1995, y en atención a su número de identificación fiscal, la empresa debió solicitar la realización del visado entre el primero y el último día hábil del mes de enero, es decir, hasta el 30 de enero de 1999 (extremo este que no se nos había comunicado con anterioridad).

En consecuencia, acordamos trasladar a la empresa compareciente, las siguientes consideraciones formuladas como resumen por el órgano actuante:

"- XXX, además de instar el visado extemporáneamente, no aporta la documentación exigida por las normas sustantivas de ordenación del transporte sanitario vigente.

- A medida que la mercantil acredita el cumplimiento de los requisitos exigidos para el visado, obtiene el otorgamiento inmediato de las correspondientes autorizaciones.

-Esta administración ha actuado con la máxima diligencia y muy por encima de sus obligaciones, a fin de solventar un grave problema burocrático que afectaba a más del trece por ciento de las ambulancias existentes en la provincia, hasta conseguir la total armonización de la documentación exigida por la normativa vigente, tratando de conciliar en todo momento la

atención de un servicio público imprescindible para la sociedad, con el cumplimiento de los trámites administrativos precisos."

## **7. Enclave de Treviño**

Como hemos venido poniendo de manifiesto en años anteriores, desde la perspectiva de una eventual colisión con nuestro Estatuto de Autonomía, es objeto de atención permanente del Procurador del Común de Castilla y León cuanto acontece en torno al denominado "contencioso de Treviño".

En los primeros días del mes de marzo de 1999 llegó a conocimiento de esta Institución la celebración de un pleno extraordinario del Ayuntamiento de Condado de Treviño, en el que, al parecer, se abordaban una vez más cuestiones concernientes a su voluntad de dejar de pertenecer al territorio de esta Comunidad Autónoma.

Ante la alarma manifestada en los medios de comunicación por diversos organismos, el Procurador del Común, actuando de oficio, y en cumplimiento de la función de defensa del Estatuto de Autonomía que su artículo 14 le encomienda, procedió a analizar detenidamente los acuerdos adoptados en dicha sesión plenaria -según constaban en el borrador del acta que nos fue remitido por la Corporación-, con el siguiente resultado del que consideramos oportuno informar, en su calidad de Instituciones básicas de la Comunidad, tanto a nuestro Parlamento autonómico -a través de su Presidente- como al Presidente de la Junta de Castilla y León, en los siguientes términos:

"Tan pronto como esta Institución tuvo conocimiento de la adopción, por parte del Ayuntamiento de Condado de Treviño (Burgos), de una serie de acuerdos que pudieran entrar en

colisión con las previsiones de nuestro Estatuto de Autonomía, se interesó copia íntegra del acta de la sesión del Pleno extraordinario celebrado pro dicha Corporación el pasado día 8 de los corrientes, con el fin de contar con elementos de juicio sobre su verdadero alcance.

Según el borrador de la misma, que nos ha sido remitido de inmediato, además de reafirmar la decisión expresa de solicitud de segregación acordada el pasado 16 de marzo de 1998, la Corporación hace balance -que se califica de positivo- de lo acontecido desde entonces, haciendo pasar a primer plano la vía de respeto a la voluntad ciudadana como la más adecuada para dar solución a la mencionada pretensión, aludiendo, asimismo, a las nuevas relaciones abiertas con los Ayuntamientos vecinos en la búsqueda de soluciones conjuntas de interés común.

Por último, y tras aludir de modo un tanto ambiguo a la invitación al diálogo a todas las instituciones implicadas en el contencioso, y hacer notar, según dice, la ausencia de las instituciones de Burgos y de Castilla y León, manifiesta que el Ayuntamiento se considera legitimado para abrir cuantas vías políticas y administrativas crea necesarias, al margen y además de las hasta ahora planteadas.

En los extremos que, en síntesis, se han expuesto, no aprecia esta Institución en dicho borrador otra cosa que una declaración de intenciones, a reserva de cuanto pudiera derivarse de las concretas decisiones que lleguen a adoptarse para su puesta en práctica, y que serán objeto de puntual atención por parte del Procurador del Común."

A los escritos remitidos se ha dado respuesta por parte de sus destinatarios, expresando su reconocimiento por la celeridad de esta Institución en su actuación.

## **8. El régimen de aportación de documentos ante las Administraciones Públicas**

No es la primera vez que el Procurador del Común ha abordado la problemática que suscita la aplicación del derecho contemplado en el artículo 35, f) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, cuya efectividad material y temporal venía encomendada, en la propia Ley, a las correspondientes normas reglamentarias de desarrollo.

No obstante, el diverso alcance de este derecho desde la vigencia de la LRJ-PAC, tanto por razón de la Administración pública llamada a su regulación como por la normativa sectorial que se ha hecho eco del mismo, se ha visto afectado de forma sustancial por la Ley 4/1999, de 13 de enero, de reforma de la LRJ-PAC, a la que hemos aludido en varios apartados del presente Informe, mediante una sencilla fórmula que unifica su régimen casi por completo.

En este ámbito, y sin formular queja concreta, un ciudadano nos expuso que había acreditado, a efectos tributarios y ante diversos órganos de la Administración de nuestra Comunidad, la creación de una nueva empresa, mediante la aportación de los documentos pertinentes, si bien no había obtenido una respuesta concluyente cuando quiso saber si la misma documentación iba a serle requerida en otros ámbitos, tales como solicitudes de subvenciones y ayudas.

El contenido de la información facilitada, según se transcribe a continuación, nos da pie para recordar a las Administraciones públicas cuya supervisión viene encomendada al Procurador del Común, la plena y uniforme vigencia del derecho que nos ocupa, por imperativo de la Ley procedimental básica y sin necesidad de desarrollo reglamentario alguno:

"Bajo la rúbrica Derechos de los ciudadanos, el artículo 35, letra f) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC) dispone que éstos, en sus relaciones con las Administraciones Públicas, tienen derecho a «no presentar documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento de que se trate, o que ya se encuentren en poder de la Administración actuante».

En relación con el precepto anterior, la disposición final LRJ-PAC autorizó al Consejo de Ministros a dictar «cuantas disposiciones de aplicación y desarrollo de la presente Ley sean necesarias, y en particular, para las que se refieran a la efectividad material y temporal del derecho reconocido en el artículo 35.f)». En definitiva, el legislador subordinó el reconocimiento efectivo de este derecho a lo que dispusieran las normas reglamentarias de aplicación, y así ha sido entendido no sólo por la doctrina científica, sino también por los Tribunales de Justicia.

Habida cuenta que conforme previene el Estatuto de Autonomía, la Comunidad de Castilla y León tiene competencia exclusiva en materia de procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia (anterior art. 26.1, 29 y actual art. 39.3), esta Institución, en escrito dirigido

a la Consejería de Presidencia y Administración con fecha 10 de febrero de 1998, recomendó la adopción de las medidas normativas conducentes a que el derecho consagrado en el artículo 35, f) LRJ-PAC, cobrara plena efectividad en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma.

El citado Centro directivo manifestó que no veía adecuado seguir la recomendación formulada, por entender que el ejercicio de dicho derecho por los ciudadanos «debe ser igual en toda la Administración, estatal o autonómica, en aras de garantizar una mayor facilidad en sus relaciones con las Administraciones Públicas, ya que es perfectamente posible que un ciudadano se vea incurso en procedimientos que se siguen ante distintas Administraciones, resultando contrario al principio de acercamiento de la Administración al ciudadano el tener que someterse a normativas diferentes y distintas a la hora de presentar o no presentar la documentación necesaria según la Administración actuante», si bien no descartaba su futura consideración, en el caso de un posible desarrollo normativo más amplio de esta materia.

Actualmente, la Ley 4/1999, de 13 de enero, ha dado nueva redacción a diversos preceptos de la LRJ-PAC, entre los que se encuentra el apartado primero de la disposición final de la misma, que, en su virtud, se expresa así: *«Se autoriza al Consejo de Ministros a dictar cuantas disposiciones de aplicación y desarrollo de la presente Ley sean necesarias»*. Al fundamento de esta decisión legislativa se alude expresamente en la exposición de motivos de la Ley de reforma, como contribución *«a asegurar más intensamente la seguridad jurídica entre Administración y ciudadanos, a la vez que los exonera, como es lógico, de cargas de orden*

*burocrático, otorgando eficacia directa al derecho reconocido en el artículo 35, f)».*

Así pues, y según queda confirmada la voluntad del legislador estatal, desde la entrada en vigor de la Ley 4/1999 el derecho a la no presentación de documentos que ya obren en poder de la Administración actuante resulta ser un derecho directamente invocable por los interesados.

Debe advertirse, no obstante, que los procedimientos administrativos en materia tributaria cuentan con un régimen específico, al que sólo supletoriamente son aplicables las previsiones LRJ-PAC, como expresamente establece la disposición adicional quinta de la misma. Por ello, y en relación con la cuestión objeto de consulta, ha de estarse a lo prevenido en la Ley 1/1998, de 26 de febrero, de Derechos y Garantías de los Contribuyentes, cuyo artículo 17 dice así:

*«Los contribuyentes pueden rehusar la presentación de documentos que no resulten exigidos por la normativa aplicable al procedimiento de gestión tributaria de que se trate. Asimismo, tienen derecho a no aportar aquellos documentos ya presentados por ellos mismos y que se encuentren en poder de la Administración actuante.*

*Dicha Administración podrá, en todo caso, requerir al interesado la ratificación de aquellos datos específicos propios o de terceros, previamente aportados, contenidos en dichos documentos.»*

Asimismo, y en relación con la actividad de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, el Decreto

252/1997, de 18 de diciembre, regula los servicios de información y atención al ciudadano, entre cuyas funciones se encuentra la recepción de quejas y reclamaciones que se presenten por *«retrasos, desatenciones o por cualquier otro tipo de actuación supuestamente irregular que observen en el funcionamiento de las dependencias administrativas»* (art. 8), de las que se dejará constancia en el Libro de Iniciativas y Reclamaciones que se ubicará, en todo caso, en las unidades de información y atención al ciudadano (art. 12). Estas previsiones se encuentran desarrolladas, a su vez, mediante la Orden de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial de 31 de agosto e 1998 (B.O.C. y L. n1 170, de 5 de septiembre de 1998), de la que se adjunta fotocopia.

Sin perjuicio de lo anterior, cuando Ud. considere que la actuación de las Administraciones públicas no respeta el derecho a que nos venimos refiriendo, puede poner los hechos en nuestro conocimiento, conforme previene la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León."

## **A PROPÓSITO DE LA REFORMA DE LA LEY 2/94:**

### **La supervisión de la actividad de los Entes locales por los Comisionados Parlamentarios Autonómicos: situación actual y posibilidad de reforma**

En el presente estudio hemos acudido, una vez más, a los trabajos elaborados por la doctrina en torno a la institución del Defensor del Pueblo y de los restantes comisionados parlamentarios (CPA, en adelante), donde el alcance de las potestades supervisoras de éstos sobre las entidades que integran la Administración local<sup>1</sup> ha sido abordado, hasta ahora, no tanto desde la perspectiva de la posible colisión con la autonomía que a los municipios y provincias reconoce el texto constitucional, como por su incidencia en la competencia universal de supervisión de las Administraciones públicas atribuida al Defensor del Pueblo en la Constitución y en la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora de la institución, cuya lógica impone la existencia de fórmulas de relación institucional.

A tal efecto, los autores han partido en sus análisis de los Estatutos de Autonomía que, en su redacción originaria reconocen expresamente la existencia de CPA, a la luz de dicha Ley Orgánica y de la posterior legislación ordinaria emanada de las correspondientes asambleas legislativas autonómicas, teniendo en cuenta, asimismo, la Ley 36/1985, de 6 de noviembre, por la que se regulan las relaciones entre la Institución del Defensor del Pueblo y las figuras similares en las distintas Comunidades Autónomas (LR). A su lado, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional relativa a la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón y a la LR -en sentencias 142/1988, de 12 de julio y 157/1988, de 15 de septiembre, respectivamente-, no ha impedido que algunas normas legales dictadas con posterioridad hayan ampliado el ámbito supervisor de los CPA

sobre la Administración local, circunstancia no contemplada en toda su extensión en las aportaciones doctrinales consultadas debido a la fecha en que éstas vieron la luz.

Así pues, y aunque parece que poco queda por descubrir en torno a nuestro propósito, si es que hay algo, resulta obligado detenerse en el sentido de las novedades legislativas habidas en la materia, no sin antes hacer mención a cuanto previene la citada LR y la jurisprudencia constitucional relacionada con el objeto de nuestro estudio.

## **I. La supervisión de la actividad de las Administraciones locales en la legislación estatal**

Siendo indiscutible, conforme al artículo 54 de la Constitución, que ninguna Administración queda excluida de la supervisión del Defensor del Pueblo, la Ley Orgánica reguladora de la institución (LODP, abreviadamente) viene a señalar en su artículo 12.1 que esta facultad se extiende a la *actividad de la Comunidad Autónoma*, expresión que permite afirmar, según se desprende de los trabajos parlamentarios habidos en su elaboración, a los que nos remitimos, que el legislador no quiso referirse únicamente a la Administración autonómica sino también a las restantes instituciones propias de cada Comunidad.

Además -y en ello tal vez se encuentre la razón de ser de este precepto-, se tuvo presente que los CPA ya se contemplaban en los Estatutos de Autonomía del País Vasco y de Cataluña, aprobados con anterioridad (así como en el de Galicia, de la misma fecha que la LODP), al referirse a aquéllos en el apartado 2 del mismo artículo para señalar que, a los efectos previstos en el párrafo anterior (es decir, la supervisión de la actividad de la Comunidad Autónoma), *"los órganos similares de las Comunidades Autónomas coordinarán sus funciones*

*con las del Defensor del Pueblo y éste podrá solicitar su cooperación".*

Sin perder de vista la finalidad del artículo 12 LODP (pues la competencia omnicomprendiva del Defensor del Pueblo respecto de todas las Administraciones públicas surge de la propia Constitución), en cuanto apunta la nociones de coordinación y cooperación entre éste y los CPA, cabe preguntarse, no obstante, si en la referencia global a la Comunidad Autónoma deben entenderse incluidos los Entes locales radicados en su territorio<sup>2</sup>, o si, por el contrario, el legislador guardó deliberadamente silencio al respecto.

En la proposición de la LODP remitida al Congreso de los Diputados por el Grupo Parlamentario Socialista, el artículo 14 mencionaba la Administración local, pero desde una perspectiva tan distinta que cualquier especulación a partir de su texto resulta estéril (se propugnaba que quedaran excluidas de la supervisión del Defensor del Pueblo las quejas relacionadas con el funcionamiento de la Administración pública de las Comunidades Autónomas en aquellas materias que fuesen de su exclusiva competencia, así como las relativas al ejercicio de las funciones de la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y que hubiesen sido transferidas a los entes autonómicos). En los debates parlamentarios de esta Ley que se encuentran publicados no aparece más referencia a las Administraciones locales.

Abandonada definitivamente la anterior propuesta, es lo cierto que para no incurrir en menoscabo de las funciones atribuidas constitucionalmente al Defensor del Pueblo -respetando a la vez las previsiones estatutarias de las Comunidades Autónomas en lo tocante a sus CPA-, era necesario articular la concurrencia de una y otra institución a la hora de supervisar la actividad de las distintas

Administraciones públicas existentes en un mismo territorio. El resultado de la fórmula legal adoptada, analizado por la doctrina desde diversas perspectivas, excede del objeto de este trabajo.

Con todo, no hay que olvidar que al tiempo de la elaboración de la LODP, el reconocimiento constitucional de la autonomía de las nacionalidades y regiones y su corolario, el proceso de distribución territorial del poder como desarrollo del Título VIII de la Constitución, llevó a poner el acento en la descentralización de competencias del Estado hacia las Comunidades Autónomas<sup>3</sup>. Es plausible concluir que esa circunstancia pesó tanto en el ánimo del legislador que la presencia de los Entes locales, en cuanto sujetos susceptibles de supervisión por el *ombudsman* estatal y los autonómicos, pasó entonces más desapercibida.

Así las cosas, cuatro años después de la aprobación de la LODP y de las Leyes reguladoras de los CPA de Andalucía, Cataluña, Galicia, Canarias, País Vasco y Aragón (todos ellos reconocidos en los correspondientes Estatutos de Autonomía), el artículo 2.1 LR, como desarrollo de la LODP y bajo la rúbrica *Régimen de colaboración y coordinación de las instituciones*, vino a situar la competencia para supervisar la actividad de la Administración pública propia de cada Comunidad Autónoma en el mismo plano de relación institucional que la concerniente a la actividad de las Administraciones de los Entes locales únicamente *"cuando actúen en ejercicio de competencias delegadas [por la Comunidad Autónoma] (...) en todo aquello que afecte a materias sobre las cuales se atribuyan competencias a la Comunidad Autónoma en la Constitución y en el respectivo Estatuto de Autonomía"*.

Pese a lo defectuoso de este segundo inciso, por redundante<sup>4</sup>, es lo cierto que por primera vez una ley estatal mencionó a las

Administraciones locales por referencia a las actividades supervisoras de los CPA, aproximándose, para ello, a la idea de alteración o traslación competencial que tiene lugar entre personas jurídico-públicas. Pero conviene detenerse en el texto primitivo del precepto, según la proposición de ley<sup>5</sup> presentada en el Congreso de los Diputados, cuyo apartado primero rezaba así entonces:

"La protección de los derechos y libertades de la Constitución y supervisión, a estos efectos, de la actividad de la Administración Pública propia de cada Comunidad Autónoma, así como de las Administraciones de los Entes Locales, se podrá realizar, de oficio o a instancia de parte, por el Defensor del Pueblo y el Comisionado Parlamentario Autonómico en régimen de cooperación, según lo establecido en el apartado segundo de este artículo, en todo aquello que afecte a materias sobre las cuales se atribuyan competencias a la Comunidad Autónoma en la Constitución y en el respectivo Estatuto de Autonomía y sin mengua de lo establecido en cuanto a facultades del Defensor del Pueblo por la Constitución y por la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril."

El Grupo Parlamentario Vasco presentó enmiendas a este artículo. Y aunque no tenemos constancia directa de su contenido, al ser defendidas en el Pleno<sup>6</sup>, su portavoz era replicada por el Sr. Jover i Presa, del Grupo Parlamentario Socialista, en los siguientes términos que nos permiten deducirlo: "Decir como usted dice, que los comisionados territoriales autonómicos tienen competencia para supervisar ellos solos la actividad de las administraciones locales no es conforme ni con algún Estatuto de Autonomía ni con la Ley Orgánica reguladora del Defensor del Pueblo..." Tras recordar cómo se expresa el artículo 35 del Estatuto de Autonomía de Cataluña<sup>7</sup> respecto a su CPA, el interviniente continuaba afirmando: "... todos sabemos que la

Administración autonómica no es la Administración local; son dos administraciones diferentes y, por lo tanto, en todo caso aquí nos encontramos con una competencia compartida, con una supervisión que han de ejercer conjuntamente, en régimen de cooperación, el Defensor del Pueblo y los comisionados territoriales".

El Pleno del Congreso aprobó el artículo 2.1 según su contenido originario (salvo alguna puntual modificación técnica), siguiendo distinta suerte en el Senado, donde se formuló la enmienda nº 3, del Grupo Parlamentario Socialista<sup>8</sup>, consistente en la incorporación del inciso "*cuando actúen en el ejercicio de competencias delegadas por aquélla*", justificada por el proponente así: "Se determina con absoluta claridad la referencia a los Entes Locales sobre cuyas administraciones sólo cabe la acción en competencias delegadas por la Comunidad Autónoma". La enmienda fue aprobada por mayoría, "con el objeto de que quedase garantizada la autonomía de la Administración Local".<sup>9</sup>

A la vista del texto del artículo 2.1 resultante, podría decirse que poco añade respecto de los sujetos sobre los que recaen las facultades supervisoras de los CPA, puesto que el ejercicio de competencias públicas presupone, como requisito *sine qua non*, la titularidad de las mismas, sin perjuicio de su posible transmisión o encargo como mera técnica administrativa para simplificar la gestión. Con ello y en definitiva, la cuestión seguiría desenvolviéndose en el núcleo de las competencias que son propias de la Administración autonómica, aun cuando su ejercicio efectivo no corriera a cargo de los órganos que la integran, sino de los Entes locales radicados en el territorio de la Comunidad, actuando, en este caso, *nomine alieno*.

No obstante, esta afirmación sólo puede mantenerse si aceptamos que la LR se está refiriendo a una *delegación impropia*, o

delegación para el mero ejercicio de competencias, frente a la *delegación propia o por desconcentración*, en la que el sujeto delegado ejerce bajo su responsabilidad y en su propio nombre las funciones que recibe -aunque esté sometido a controles de legalidad y oportunidad por parte de la entidad delegante-, diferencias de grado que es posible identificar, de *lege data*, y que no parecen haber sido advertidas por el legislador al redactar definitivamente el artículo 2.1 LR.

Y es que, en un sistema de descentralización política y administrativa tan complejo como el que surge de la Constitución de 1978, el estudio de la traslación de competencias de una persona jurídica pública a otra mediante las técnicas de transferencia y delegación en que aquella se instrumenta, ya no puede abordarse desde las mismas premisas que propiciaba el modelo centralista de la etapa anterior, aunque no es ocasión de exponer la diversidad surgida en torno a esta cuestión, sino de averiguar si, en efecto, el reconocimiento de la autonomía de los Entes locales impide que la acción supervisora de los CPA pueda llegar a los mismos ámbitos a los que se extiende la competencia de las Comunidades Autónomas sobre el régimen local de acuerdo con las previsiones estatutarias.

Es de destacar, además, que a lo largo de su tramitación en las Cortes Generales, se manifestó que con la LR no se entraba a regular o definir el ámbito de las competencias y funciones de los CPA porque el legislador estatal carecía de habilitación en tal sentido. No obstante, ya hemos visto cuál fue la justificación de la enmienda que incorporó el párrafo que nos ocupa y los motivos que se esgrimieron para su aceptación.

## **II. Las competencias de los Entes locales como manifestación de su autonomía**

La Constitución prefigura una distribución vertical del poder público entre entidades territoriales de distinto nivel que son fundamentalmente el Estado, titular de la soberanía, las Comunidades Autónomas, caracterizadas por su autonomía política, y los municipios y provincias, dotados de autonomía administrativa de distinto ámbito.

En consecuencia, el poder público ha de repartirse entre más entes que los anteriormente existentes, redistribuyendo las correspondientes competencias en función del respectivo interés entre las diversas entidades, para que el modelo de Estado configurado por la Constitución tenga efectividad práctica (STC 32/1981, de 28 de julio - F.J.3-).

Tras pronunciarse de esta forma tan gráfica, el supremo intérprete constitucional cifra la esencia de la autonomía local en una dotación adecuada de competencias administrativas (aunque no sólo, pues a su lado, es idea sustancial la propia existencia de la institución local, constitucionalmente garantizada<sup>10</sup>).

Entendida la autonomía de los Entes locales como el haz de posibilidades de actuación -o conjunto de poderes jurídicos- que tiene estos sujetos públicos, ejerciendo bajo su propia responsabilidad las competencias y funciones atribuidas sin injerencias injustificadas de otras instancias administrativas, hay que tener en cuenta que autonomía no es soberanía (STC 4/1981, de 2 de febrero -F.J.3-) y por tanto no es incompatible con técnicas de control cuyo ejercicio se comparte ahora entre la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas.

Con todo, y al contrario de lo que ocurre con éstas,<sup>11</sup> la determinación de las competencias de Provincias y Municipios en que cristaliza la autonomía para la gestión de sus respectivos intereses es dejada a la configuración del legislador ordinario, estatal y autonómico. La Constitución no asegura un contenido concreto o ámbito

competencial determinado, sino que las autonomías locales, entendidas como un conjunto de competencias administrativas, quedan pendientes de la legalidad sectorial. Y si bien el régimen jurídico de las Entidades locales es diseñado entre el Estado y las Comunidades Autónomas, sobre aquéllas no pueden ejercer poder político en sentido estricto, ni disponer como si fueran terminales para el cumplimiento de sus fines.

Así lo expresa con suma claridad el artículo 2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, que manda a la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de la acción pública, *"asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la entidad local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos"*.

De acuerdo con el artículo 7 LRBRL, se distingue entre competencias propias de los Entes locales y competencias atribuidas por delegación. Las primeras sólo podrán ser determinadas por Ley y se ejercen en régimen de autonomía y bajo su propia responsabilidad, si bien en algunos supuestos, con sujeción a las instrucciones que dicte el Estado o la Comunidad Autónoma en aras a la coordinación de las mismas; las segundas se ejercen en los términos de la delegación, pudiendo prever técnicas de dirección y control de oportunidad que, en todo caso, habrán de respetar la potestad de autoorganización de los servicios de la Entidad local.

A su lado, se habla de competencias asignadas o encomendadas para la gestión ordinaria de los servicios propios de la Administración

autonómica, conforme a las previsiones del artículo 8 LRBRL y del artículo 5 y D.A. Segunda de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, de cuyo régimen jurídico se desprende que en este caso la Entidad local actúa como órgano de la Comunidad Autónoma en nombre y por cuenta de ésta, es decir, sin variar el centro de imputación, permitiendo así la plenitud de técnicas de control por parte de la Administración.<sup>12</sup>

A esquemas parecidos (bien que en ocasiones con matices que aquí no podemos abordar) responden las leyes dictadas por la mayor parte de las Comunidades Autónomas, y así sucede en la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León, cuyo Título IX - *Relaciones entre la Comunidad Autónoma y las Entidades Locales*- distingue nítidamente entre funciones y competencias de la Comunidad “*en las que sea preferente el interés de la colectividad local*”, que serán objeto de transferencia a las Entidades locales, y las que podrán ser delegadas, “*cuando se mejore la eficacia de la gestión pública y se alcance una mayor participación ciudadana*” (art. 83, apartados 2 y 3).

En el primer caso (art. 86.1), “*la transferencia de la titularidad de funciones a las Entidades locales deberá hacerse por Ley*”, que expresará los términos en que ha de ejercerse, pasando a ser competencias propias de éstas (art. 87); la delegación (que se aprobará por Decreto de la Junta de Castilla y León, en el que se concretarán las facultades de dirección y control que se reserve la Administración delegante, comprensivas, entre otras, de la resolución de los recursos ordinarios) “*consiste en el traspaso del ejercicio de funciones de la Comunidad Autónoma a las Entidades Locales mencionadas en el artículo 84 de esta Ley, sin que éstas asuman la titularidad de las competencias delegadas*” (art. 91.1). El distinto régimen que establece la Ley autonómica evidencia la necesidad de deslindar con claridad

estos conceptos, de manera que se utilicen de la manera más clara posible.<sup>13</sup>

Por otra parte, las Comunidades Autónomas se conciben en nuestro ordenamiento como un conjunto de espacios social y políticamente organizados a través de los Entes locales incardinados en su marco geográfico -según se confirma en los Estatutos de Autonomía-, al incorporarlos formalmente como elementos integrantes de la organización territorial de la correspondiente Comunidad Autónoma, realidad que no puede ser obviada al analizar la relación de los CPA con los Entes locales, en cuanto éstos son las estructuras más cercanas al ciudadano.

Pero lo que importa resaltar ahora es que el control de legalidad de la actividad de los Entes locales por el Estado y las Comunidades Autónomas, compatible con el principio de autonomía local, según se ha dicho, viene disciplinado con carácter general en los distintos supuestos que contemplan los artículos 64 a 67 LRBRL sin atender a la naturaleza de las competencias (propias, transferidas o delegadas) cuyo ejercicio puede dar lugar a una eventual infracción del ordenamiento jurídico.<sup>14</sup>

No es este, evidentemente, el alcance de las facultad supervisora que, en cumplimiento de las funciones defensoras de los derechos fundamentales se encomiendan a todo *ombudsman*, la cual sólo impropia mente merece calificarse como control de la Administración pública, pues más bien se trata de una labor previa a aquél, que puede servir de base para la actuación de otras instituciones dotadas de tal competencia.

Es por ello que lo que caracteriza a los Defensores del Pueblo es, entre otras notas, su actividad de influencia y por tanto no jurisdiccional ni vinculante; carecen de potestad coercitiva y no son

competentes para modificar o anular los actos y resoluciones de la Administración pública (ni para impugnarlos en vía jurisdiccional ordinaria -tampoco en amparo e inconstitucionalidad cuando de CPA se trata-), sino que únicamente pueden sugerir la modificación de los criterios aplicados para la producción de aquéllos. Por lo tanto, la eficacia de su actuación se funda en la sensibilidad por el respeto a los derechos ciudadanos, en el aumento de la conciencia democrática de una sociedad.

Brevemente expuesta la jurisprudencia constitucional que acota y define el alcance de la autonomía de municipios y provincias, no se acierta a entender la razón por la que ésta se considera a buen recaudo excluyendo del régimen de cooperación entre el Defensor del Pueblo y los CPA la supervisión de la actividad de los Entes locales cuando éstos ejerciten competencias que no hayan sido delegadas por la Comunidad Autónoma. El vaciamiento de la autonomía local, de producirse, no vendrá nunca de la mano de la intervención de los CPA -instrumentos de integración entre la sociedad y los poderes públicos- sino de la falta de atribución de las competencias que necesariamente ha de hacerse a favor de los Entes locales, por imperativo constitucional que se plasma en la ley básica.

### **III. La jurisprudencia constitucional sobre los CPA. La Sindicatura de Cuentas de Cataluña.**

Veremos a continuación que el alcance de la autonomía local no ha sido la *ratio decidendi* en los recursos relativos al ámbito competencial de los CPA de los que ha conocido hasta ahora el Supremo interprete constitucional, al contrario de lo sucedido con el último de los que en este apartado nos disponemos a analizar.

1. La sentencia 142/1988, de 12 de julio, sobre la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora de El Justicia de Aragón.

En torno a la idea del ejercicio de competencias por parte de los Entes locales como entes descentralizados de la Comunidad Autónoma respectiva (acudiendo a las expresiones de transferencia, delegación y encomienda de gestión, aunque sin ajustarse a su sentido estricto), se sustentaba buena parte de las alegaciones contenidas en el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno de la Nación contra el artículo 2.2 -entre otros que no hacen al caso- de la Ley reguladora del Justicia de Aragón, que le dotó de potestad para supervisar *"la actuación de los entes locales aragoneses en todo lo que afecta a materias en las que el Estatuto de Autonomía atribuya competencia a la Comunidad Autónoma de Aragón"*.

Dichas nociones fueron empleadas por el recurrente precisamente para sugerir una interpretación del precepto que permitiera salvar su inconstitucionalidad, por opuesto a las previsiones del Estatuto de Autonomía de Aragón. En efecto, en el F.J.5 de la sentencia expone el Alto Tribunal que la literalidad del artículo 2.2 impugnado apunta hacia un control más amplio, chocando frontalmente con el artículo 33.2 del Estatuto, que inequívocamente señala, como única susceptible de supervisión por el Justicia de Aragón, la actividad de la Administración de la Comunidad Autónoma, en cuanto ejercida por ella a través de los organismos dependientes de la propia Comunidad, dependencia que no puede predicarse de la actividad de los Entes locales, habida cuenta que la autonomía de éstos para la gestión de sus intereses está bajo la salvaguardia del artículo 137 de la Constitución.

No obstante, se acepta la interpretación sugerida por el Letrado del Estado, considerada compatible con el artículo 33 del Estatuto

"puesto que si la supervisión se ejerce tan sólo sobre la actuación en el ejercicio de las competencias propias de la Comunidad que hayan sido transferidas o delegadas en los entes locales, éstos actuarían en tales supuestos, efectivamente, como órganos descentralizados de la propia Comunidad...".

Tras esta reflexión, el mismo F.J.5 alude a la distinción entre competencias propias de los entes locales y competencias atribuidas por delegación a que se refiere el artículo 7 LRBRL, para concluir que el precepto impugnado no es inconstitucional en tanto se interprete en los términos expuestos en el F.J.5, es decir, que "las facultades de supervisión del Justicia de Aragón sobre la actuación de los entes locales aragoneses sólo podrán ejercerse en materias «en las que el Estatuto de Autonomía atribuya competencias a la Comunidad Autónoma de Aragón» (art. 2.2) y respecto de las que ésta haya, además, transferido o delegado en los entes locales. Sólo así puede entenderse que el Justicia se mantiene dentro del ámbito de actuación de supervisión de la actividad de la Administración de la Comunidad Autónoma que le confiere el artículo 33.2 del EAA."

Por existir tal previsión estatutaria, no parece que el Tribunal Constitucional considerara necesario profundizar en torno al alcance de la autonomía y clases de competencias de los Entes locales, ni en la diferencia entre las fórmulas de transferencia, delegación o encomienda de gestión sugeridas por el recurrente -cuyo sentido técnico-jurídico, preciso es insistir, no puede considerarse como equivalente-. Por lo demás, los argumentos empleados venían predeterminados por lo previsto en el artículo 2.1 LR que había entrado en vigor poco después de la interposición del recurso.

2.- La sentencia 157/1988, de 15 de septiembre.

En esa ocasión, el Parlamento de Cataluña promovió recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 2.1 LR, y más concretamente contra el inciso "*cuando actúen en ejercicio de competencias delegadas por aquélla*" [la Comunidad Autónoma], por entender que su contenido suponía una limitación sustancial de la actuación del Sindic de Greuges, como CPA para cuya regulación carece el Estado de habilitación competencial, siendo así que la Ley 14/1984, de 20 de marzo, reguladora del mismo, le atribuye capacidad para supervisar la actuación de los Entes locales en todo aquello que afecte a materias sobre las que la Comunidad Autónoma ostenta competencias<sup>15</sup>.

El Tribunal Constitucional recuerda, en primer lugar, que tan sólo los preceptos de la Constitución y del Estatuto de Autonomía de Cataluña pertenecen al bloque de la constitucionalidad, como parámetro para enjuiciar el inciso impugnado. Por ello, la Ley reguladora del Sindic de Greuges ha de quedar necesariamente fuera del debate planteado esté o no en contradicción con la Ley estatal objeto de recurso. Ya en cuanto al fondo, los fundamentos jurídicos en que se sustenta el fallo desestimatorio de la pretensión del Parlamento Catalán giran en torno a las siguientes conclusiones.

A) La LR no puede ser norma atributiva de competencias.

Al dilucidar el sentido del inciso impugnado para cotejarlo luego con las normas constitucionales y estatutarias invocadas, el Tribunal parte de las alegaciones del Estado con las que se refuta la pretendida limitación de la capacidad de supervisión del Sindic de Greuges, ya que lo único que hace el precepto es "circunscribir los supuestos en que procede la colaboración entre el Defensor del Pueblo y las figuras autonómicas similares, pero no determina el ámbito competencial de éstas", afirmación aceptada por el Alto Tribunal al decir que "lo que hace el artículo 2.1 de la Ley 36/1985 es determinar

supuestos de cooperación entre el Defensor del Pueblo y las similares figuras autonómicas, y que no regula, pues no es su objeto, el ámbito competencial ni del Defensor del Pueblo ni de dichas instituciones autonómicas. Las competencias del Defensor del Pueblo derivan del propio artículo 54 de la Constitución que prevé la institución, y que han sido desarrolladas en la LO 3/1981, de 6 de abril que la regula. Las de los Comisionados parlamentarios autonómicos derivan de sus propios Estatutos de Autonomía y han sido a su vez desarrollados ya, en su mayor parte, por leyes de sus Parlamentos. Es por tanto, al artículo 35 del EAC, que prevé la figura del Sindic de Greuges, donde hay que acudir para comprobar las facultades del mismo" (F.J.4).

B) El precepto impugnado no contraviene el artículo 35 del Estatuto de Autonomía catalán.

El F.J.5 de la sentencia insiste en que es el Estatuto la norma que prevé como ámbito de actuación del Sindic de Greuges la supervisión de la Administración de la Comunidad, para concluir que no sólo no hay restricción de las facultades de éste en el precepto impugnado, sino que en realidad se contempla de modo más amplio de lo que podría entenderse en una interpretación literal y estricta del precepto estatutario, recordando lo dicho en la STC 142/1988, de 12 de julio.<sup>16</sup>

C) No concierne al objeto del recurso dilucidar el alcance de la autonomía local en relación con las competencias de la Generalidad de Cataluña sobre régimen local.

Para el Supremo intérprete, la constitucionalidad del artículo 1 *in fine* de la Ley 14/1984, de 20 de marzo, reguladora del Sindic de Greuges, que le atribuye capacidad de supervisión de la actuación de los Entes locales "*en todo lo que afecta a las materias en que el Estatuto de Autonomía de Cataluña otorga competencias a la*

*Generalidad*" no depende del precepto aquí impugnado ni, más en general, de la Ley a la que pertenece el mismo, "sino de lo que el propio Estatuto de Autonomía catalán establece en relación con la figura del Sindic de Greuges, así como de las competencias que en materia de régimen local ostenta la Generalidad" (F.J.6).

De este modo se vuelve a afirmar que el artículo 2.1 LR se limita a establecer determinados supuestos de acuerdos de cooperación entre el Defensor del Pueblo y los análogos Comisionados parlamentarios autonómicos, para no apreciar la inconstitucionalidad pretendida, en su contraste con el Estatuto de Autonomía de Cataluña.

3.- La fiscalización de la actividad financiera de las Corporaciones Locales por parte de las Comunidades Autónomas.

Estos dos pronunciamientos no han impedido que muy poco después, el Tribunal Constitucional, en la sentencia 187/1988, de 17 de octubre<sup>17</sup> -F.J.9-, apreciara que de la Ley 6/1984, de 5 de marzo, de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña, en cuanto sus artículos 5.b) y 9.1 atribuyen a este órgano competencias de fiscalización de la actividad financiera de las Corporaciones locales, no deriva la inconstitucionalidad pretendida por el Gobierno de la Nación, pues, aun cuando en el artículo 42 del Estatuto de Autonomía para Cataluña "sólo se hace referencia expresa a «la rendición de las cuentas de la Generalidad», no se opone al mismo el que la Comunidad Autónoma atribuya a la Sindicatura de Cuentas otras funciones, afines a las que dicho órgano está llamado a desempeñar, dentro de las competencias estatutariamente asumidas, pues a ella corresponde la organización de sus instituciones de autogobierno en el marco de su Estatuto de Autonomía (art. 9.1 E.A.C. y art. 148.11º C.E.)."

Sentado que no hay vulneración de las previsiones estatutarias, el Tribunal Constitucional niega que las medidas fiscalizadoras

establecidas en la Ley impugnada interfieran el principio de autonomía local constitucionalmente reconocido, pues éste "es compatible con la existencia de un control de legalidad sobre el ejercicio de las competencias realizado por el Estado o por las Comunidades Autónomas en los casos y formas predeterminados por el legislador, habida cuenta de la posición de superioridad de uno y otro sobre las entidades locales", si bien los controles habrán de ser de carácter concreto y referidos normalmente "a supuestos en que el ejercicio de las competencias de la entidad local incidan en intereses generales concurrentes con los de aquéllos" (F.J.10).

Recapitulando lo hasta ahora expuesto, resulta que por no ser hábil a tal efecto (según se reconocía al tiempo de su elaboración y ha quedado confirmado por el Tribunal Constitucional, la LR no puede entrar a regular qué competencias corresponden, o no, a los CPA), hemos de concluir que no se ha operado restricción alguna sobre sus potestades supervisoras respecto a la actividad de los Entes locales, pues sólo es una norma reguladora de la colaboración y coordinación entre aquéllos y el Defensor del Pueblo, en cuya virtud, la exclusión tantas veces puesta de manifiesto se produce en el ámbito de la relación entre instituciones (por más que según el apartado segundo del artículo 2 LR, al referir el modo en que la misma ha de operar a los términos del apartado primero del mismo artículo, su resultado práctico sea, efectivamente, otro). Surgen entonces las siguientes dudas:

Si hay vacío legal, ya que nada se dice sobre cómo han de cooperar los CPA con el Defensor del Pueblo cuando se trate de la supervisión de competencias necesariamente atribuidas como propias a los Entes locales por las leyes de las Comunidades Autónomas, de acuerdo con el artículo 25.2 LRBRL.

Si, por el contrario, la verdadera finalidad de la Ley ha sido vedar a los CPA toda posibilidad de intervención en tal caso, sentada la universalidad de la potestad supervisora del Defensor del Pueblo (lo cual, además, no deja de ser paradójico, si se tiene en cuenta que alguna intervención del CPA es posible, *ex* artículo 2.3 LR, relativo a la actividad de órganos de la Administración pública estatal que radiquen en el territorio de cada Comunidad Autónoma).

Si la LR admite implícitamente que sobre ésta clase de competencias no ha de existir régimen de cooperación, interpretación que se opone frontalmente al mandato del artículo 12.2 LODP.

Es plausible concluir que la LR dio por supuesto que el ámbito supervisor de los CPA sólo se extendía a la actividad de la Administración pública de la respectiva Comunidad Autónoma, con independencia de lo dispuesto en las leyes ordinarias reguladoras de los mismos, por cuanto así resultaba de los Estatutos de Autonomía que incorporaron esta clase de instituciones (sin tener en cuenta, por otro lado, que la existencia del *ombudsman* autonómico y el ámbito de sus facultades de supervisión podía establecerse por Ley de la Comunidad sin mención estatutaria previa).

Bien haya sido propiciado por la sentencia constitucional a propósito de la Sindicatura de Cuentas de Cataluña, bien sin atenerse a lo dicho en las dos sentencias precedentes, es lo cierto que algunas leyes han establecido la capacidad de supervisión de sus CPA sobre los Entes locales, conectándola, exclusivamente, con las materias asumidas estatutariamente por la Comunidad Autónoma, según veremos a continuación.

#### **IV. Las competencias supervisoras de los CPA de Valencia, Baleares y Galicia.**

1.- La Ley 11/1988, de 26 de diciembre, del Síndico de Agravios de la Comunidad Valenciana (frente a la que se interpuso por el Gobierno de la Nación recurso de inconstitucionalidad únicamente respecto a su artículo 24.2, declarado inconstitucional en STC 162/1996, de 17 de octubre, por invadir la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación penal), se expresa así en su artículo 12.1:

*"De conformidad con lo establecido en el artículo 24 del Estatuto de Autonomía, la competencia del Síndico de Agravios se extiende:*

*(...)*

*b) A la Administración Local, incluidos sus Organismos autónomos, así como las Empresas o entes públicos o participados que de ella dependen, en el ámbito de las competencias que corresponden a la Generalidad de conformidad con lo dispuesto en el artículo 31.8 del Estatuto de Autonomía."*<sup>18</sup>

Cabe plantear si el Gobierno de la Nación ha considerado suficiente la fórmula empleada en el artículo 24 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, que encomienda a su Síndico de Agravios velar por los derechos reconocidos en el título I de la Constitución española *"en el ámbito competencial y territorial de la Comunidad Autónoma Valenciana"*, para no cuestionar la atribución de facultades supervisoras sobre los Entes locales que se hace mediante Ley ordinaria, pues aunque el artículo 13 de la misma excluye en todo caso de la competencia del Síndico de Agravios, salvo delegación expresa por parte del Defensor del Pueblo, a *"la Administración Local, en todo aquello que no corresponda a las funciones que le hayan sido delegadas por la Generalidad"* las cosas quedan igual al incorporar a

continuación el siguiente inciso: *"o no correspondan a competencias de la misma en los términos del artículo 31.8 del Estatuto de Autonomía"*.

2.- La anterior cuestión pierde relevancia a la luz de la Ley 1/1993, de 10 de marzo, reguladora del Sindic de Greuges, que le atribuye facultades supervisoras de la actuación de los Entes locales *"en todo aquello que afecta a las materias sobre las cuales el Estatuto de Autonomía para las Islas Baleares da competencias a la Comunidad Autónoma"*, sin que haya sido objeto de recurso de inconstitucionalidad, pese a que se podría considerar que la Ley supera las siguientes previsiones del artículo 29 del Estatuto de Autonomía:

*"El Parlamento, mediante una Ley, podrá crear una institución similar a la prevista en el artículo 54 de la Constitución para la defensa de los derechos y deberes fundamentales, así como para supervisar e investigar las actividades de la Administración de la Comunidad Autónoma. Dicha institución actuará en coordinación y cooperación con el Defensor del Pueblo."*

3.- También ha pasado inadvertida al Estado la nueva redacción que mediante la Ley 3/1994, de 18 de julio, se ha dado a diversos artículos de la Ley 6/1984, de 5 de junio, del Valedor del Pueblo Gallego, atribuyéndole facultades de supervisión de la Administración local en aquellas materias que son competencia de la Comunidad Autónoma de Galicia (art. 1.3), a cuyo efecto podrá iniciar y proseguir cualquier investigación sobre: *"b) Los actos y resoluciones de la Administración local, incluidos sus organismos autónomos, así como las empresas y entes públicos o participados que de ella dependan, en el ámbito de las competencias que corresponden a la Comunidad"*

*Autónoma, de conformidad con el Estatuto de autonomía y la legislación vigente" (art. 13.1).*

En este punto es muy insistente la Ley al reformar el artículo 16.1, pues allí donde inicialmente se decía únicamente que *"El Valedor del Pueblo, de oficio o a instancia de parte, podrá supervisar la actividad de la Administración de la Comunidad Autónoma Gallega para garantizar el respeto de los derechos comprendidos en el Título I de la Constitución y su sometimiento pleno a la Ley y al Derecho"*, se ha incorporado el siguiente inciso:

*"Con este mismo fin podrá además supervisar la actividad de la Administración local en el ámbito de las competencias que el Estatuto de autonomía y la legislación vigente confieren a la Comunidad Autónoma."*

A consecuencia de este añadido, el apartado 3 del mismo artículo, retocado sólo en cuestiones accesorias<sup>19</sup>, pierde el alcance que en origen tenía, puesto que, evidentemente, en la expresión *"demás administraciones públicas"*, ya no queda comprendida la Administración local cuando su actividad se desarrolle en los términos del apartado 1 precedente.

Tal parece que el legislador autonómico, consciente de que una eventual contienda constitucional de la Ley 3/1994 (dictada con el fin de adaptarse a la LR y a la STC 158/1988, según manifiesta en su exposición de motivos) no podría dilucidarse a la luz de la LR, por no formar parte del bloque de la constitucionalidad, ha interpretado de un modo muy radical los principios de relación institucional que establece la misma y lo dicho por el Tribunal Constitucional en la sentencia citada.

Por otro lado, es de notar que el artículo 14 del Estatuto de Autonomía de Galicia encomienda a la Ley la creación de un órgano similar al Defensor del Pueblo que en coordinación con el mismo ejerza las funciones a las que se refiere el artículo 54 de la Constitución, "y cualesquiera otras que el Parlamento de Galicia pueda encomendarle". La duda que inevitablemente surge es si este precepto estatutario contiene habilitación suficiente para sustentar la reforma de la Ley del Valedor del Pueblo con el alcance señalado.

Si esta es la situación actual de la legalidad ordinaria, veremos ahora que con ocasión de la reforma de los Estatutos de Autonomía de Canarias, Cantabria y Castilla y León, y al lado de un cambio cualitativo en las competencias de estas Comunidades sobre régimen local, los preceptos relativos a sus correspondientes CPA se han apartado de las fórmulas empleadas en los primeros preceptos estatutarios que establecieron estas instituciones.

## **V. Los CPA en las últimas reformas estatutarias.**

1.- En primer lugar es relevante, a nuestro objeto, el Estatuto de Autonomía de Canarias, que en la redacción original de su artículo 13 contenía la siguiente previsión:

*"El Parlamento podrá nombrar un «Diputado del Común» para la defensa de los derechos fundamentales y de las libertades públicas de los ciudadanos y supervisará las actividades de la Administración de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo.*

*Una Ley del Parlamento de Canarias establecerá su organización y funcionamiento."*

Si ha de estarse a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional antes expuesta, la expresión "*Administración de la Comunidad Autónoma*" resulta inequívoca a la hora de delimitar los sujetos sobre los que puede recaer la función supervisora del Diputado del Común y, en consecuencia la Administración local quedaría excluida, si bien, bajo los mismos argumentos, podría salvarse la previsión de la Ley 1/1985, del Diputado del Común, cuyo artículo 1.1 encomienda a éste supervisar la actividad "*de las Administraciones Autónoma y Local, cuando ejercite competencias de la Comunidad Autónoma*".

No obstante, y en virtud de la Ley Orgánica 4/1996, de 10 de diciembre, el artículo 13 del Estatuto de Autonomía pasa a ser ahora el 14, con la siguiente redacción:

*"1. El Diputado del Común es el alto comisionado del Parlamento de Canarias para la defensa de los Derechos Fundamentales y las Libertades Públicas y supervisará las actividades de las Administraciones Públicas Canarias de acuerdo con lo que establezca la Ley.*

(...).

*4. Una Ley del Parlamento de Canarias regulará su organización y funcionamiento."*

Creemos que las diferencias que se introducen son relevantes, y no sólo por emplear ahora el término *Administraciones*, en plural (también desaparece la anterior remisión genérica a la LODP), aunque no hemos tenido oportunidad de conocer a qué motivo se deben las mismas, pues sólo nos consta que el precepto se ha mantenido según la literalidad de la proposición de ley que tuvo entrada en el Congreso de los Diputados, y las puntuales referencias al Diputado del Común, en su tramitación como Ley Orgánica en las Cortes Generales, no aportan

ninguna luz. Tal vez esta modificación (a la que pronto se adaptará la Ley reguladora de la institución, según parece) obedezca a las transformaciones relativas al régimen de los Entes locales canarios también efectuadas en esta ocasión.

2.- La reforma del Estatuto de Autonomía de Cantabria, en virtud de la Ley Orgánica 11/1998, de 30 de diciembre, comporta el reconocimiento estatutario *ex novo* (pues no había sido creado por Ley autonómica) del Defensor del Pueblo Cántabro, "*Comisionado del Parlamento de Cantabria para la protección y defensa de los derechos fundamentales de las personas, la tutela del ordenamiento jurídico y la defensa del Estatuto de Autonomía para Cantabria, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración, dando cuenta al Parlamento cántabro*" (art. 16.1).

El apartado 2 del mismo artículo encomienda a una Ley del Parlamento de Cantabria la regulación de la organización y funcionamiento de la institución.

En este caso, la totalidad del texto que se presentó para su tramitación como Ley orgánica por las Cortes Generales (alterado levemente en cuestiones de estilo y poco más, pues en esta sede se hizo manifestación expresa de respeto a la voluntad de los representantes de la Comunidad de Cantabria) ha sido fruto del consenso habido entre los cinco grupos presentes en la Asamblea regional. Los debates celebrados en la misma quizá permitieran conocer el alcance pretendido al emplear la expresión *Administración*, en singular, y sin referirla explícitamente a la propia de la Comunidad Autónoma, siendo de notar, por lo demás, que el precepto omite toda cita a la institución del Defensor del Pueblo y a la idea de coordinación con éste.

Nos parece de interés resaltar, asimismo, que al lado de las competencias anteriormente atribuidas a la Comunidad Autónoma

sobre *"las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que corresponden a la Administración del Estado sobre las Corporaciones Locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre régimen local"*(art. 24.2), la reforma estatutaria añade en su artículo 25.2 las de desarrollo legislativo y ejecución en materia de Régimen local.

3.- Finalmente, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, a tenor de la Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero, incorpora en su artículo 14 la institución del Procurador del Común como propia de la Comunidad (art. 9.2), sin mención alguna a la Administración objeto de supervisión, sino únicamente a las funciones encomendadas al Procurador del Común como alto comisionado de las Cortes de Castilla y León. Su redacción es la siguiente:

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

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

A la luz de este precepto, y sentado que las previsiones de la LR no entran a regular aspectos competenciales de los CPA, creemos posible que una futura reforma de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, extienda su potestad supervisora a la actuación de los Entes locales en aquellas materias que según el Estatuto de Autonomía están atribuidas a la Comunidad Autónoma, que actualmente cuenta, además, con competencias de desarrollo y ejecución de la legislación del Estado en materia de *Régimen local*, con esta escueta expresión del artículo 34.1.3ª, allí donde se hablaba de

*"alteraciones de términos municipales y las que correspondan a la Administración del Estado sobre Corporaciones Locales cuya transferencia autorice la legislación sobre régimen local"* (anterior artículo 27.1,6).

Asimismo, y según el apartado 3 del artículo 39 (que lleva por rúbrica *Administración regional*), *"en el ejercicio de la competencia de organización, régimen y funcionamiento, prevista en el artículo 32.1.1ª del presente Estatuto, y de acuerdo con la legislación del Estado, corresponde a la Comunidad Autónoma, entre otras materias, el establecimiento del régimen estatutario de los funcionarios de la Comunidad y de su Administración Local, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 149.1.18ª de la Constitución."*

La reforma estatutaria también alcanza a la Organización Territorial que se contenía en Capítulo IV del Título I *-Organización de la Comunidad-*, artículos 19 y 20, que pasan a ser los artículos 25 y 26, debiendo resaltar, de este último precepto, dos extremos que resultan de interés.

En primer lugar, la voluntad expresa de suprimir lo dispuesto en el anterior artículo 20.2, que mandaba a la Comunidad Autónoma articular la gestión ordinaria de sus servicios periféricos propios a través de las Diputaciones Provinciales,<sup>20</sup> previsión que efectivamente ha desaparecido del texto.

Además, se diseña distinto régimen en la aplicación de las técnicas de transferencia y delegación de competencias a favor de las Corporaciones locales, que la redacción del antiguo artículo 20.4 permitía entender como equivalentes. Más arriba (epígrafe II) hemos visto que de acuerdo con la Ley de Régimen Local de Castilla y León, las competencias transferidas pasan a ser propias de los Entes locales, de modo que, en el ámbito de esta Comunidad Autónoma, éstos no

actúan, en tal caso, "como órganos descentralizados" de la misma (según entendió el Tribunal Constitucional en el F.J.5 de la sentencia 142/1988), sino como Administración local, persona jurídica distinta de la Administración regional, que ejerce con autonomía y bajo su responsabilidad sus propias competencias.

## **VI. Conclusiones**

Transcurridos casi quince años desde su promulgación, el cauce por el que, según previene el artículo 2 LR, ha de discurrir la relación entre los CPA y el Defensor del Pueblo aparece desdibujado, ya por mor de algunas leyes autonómicas -al no haber sido cuestionada su constitucionalidad-, ya, en otro caso, por los preceptos estatutarios que al referirse al *ombudsman* autonómico no limitan su actuación a la Administración de la Comunidad Autónoma, sino que se apartan de aquellas expresiones reproducidas más o menos literalmente en la redacción de los primeros Estatutos de Autonomía, por más que todo ello pueda dar lugar a una situación de diversidad cuando los ciudadanos demandan la defensa de los derechos constitucionalmente proclamados.

En efecto, y sin dejar de reconocer que no existe un ámbito competencial exclusivo de los CPA y que, por ello mismo, el mandato de coordinación que a éstos dirige el artículo 12.2 LODP es de suma importancia, podemos propugnar hoy -pues así se infiere de los Estatutos de Autonomía de Canarias, Cantabria y Castilla y León- que no hay obstáculo para que, en virtud de la oportuna Ley de desarrollo, la actividad supervisora de sus *ombudsman* tenga lugar de forma concurrente tanto sobre la Administración Autónoma como sobre la Administración local, en aquellas materias que corresponden a la Comunidad Autónoma según su norma institucional básica.

En tal sentido, una reforma del artículo 2 LR que, insistimos, no puede sino disciplinar esa actuación concurrente de los CPA y el Defensor del Pueblo, tendría que desenvolverse en torno al ámbito supervisor que a aquéllos atribuye el respectivo Estatuto de Autonomía o, allí donde no existiera previsión expresa, en la Ley reguladora de la institución autonómica, aunque no se nos oculta que con esta propuesta no se solventará el exceso de algunas leyes con respecto a lo establecido en el precepto estatutario, y que en el caso del CPA aragonés se ha apreciado por la STC 142/1988, sin haber sido corregido con ocasión de las dos reformas habidas en el Estatuto de Autonomía de Aragón. Puede afirmarse, en consecuencia, que el logro de uniformidad en las facultades supervisoras de los CPA pasa, en buena medida, por la voluntad expresa de los Parlamentos autonómicos en el ejercicio de su iniciativa de reforma estatutaria.

Más allá de lo dicho, en la búsqueda de una alternativa que conciliara con un alcance más general la problemática que surge de la diversidad apuntada (estatutaria y de legalidad ordinaria) no hemos llegado a soluciones concluyentes, pues si bien alguna doctrina ha apreciado insuficiencia de rango en la LR, esta carencia se predica respecto de las prerrogativas de los CPA que la misma establece, según la opinión, entre otros, de ARAGÓN REYES -aunque calificando el propósito de la Ley, en este punto, de muy loable y comprensible-. Este autor considera que tal regulación únicamente podría hacerse por ley orgánica estatutaria, planteando, en su defecto, la hipótesis de una ley de armonización *ex* artículo 150.3 de la Constitución, que inmediatamente descarta, primero porque "es muy discutible que puedan armonizarse Estatutos o introducirse mediante la armonización normas estatutarias, y segundo porque ante la uniformidad, esto es, ante el silencio de todos los Estatutos sobre dichas prerrogativas nada hay que armonizar."<sup>21</sup>

Y es que a la problemática que nos ocupa no son ajenas las previsiones constitucionales sobre las Comunidades Autónomas, informadas por el principio dispositivo y donde su potestad de organización se considera consustancial a la existencia misma de la autonomía, dando lugar a una serie de cuestiones que invitan a la reflexión.

De un lado, la extrema cautela, no ya de nuestra Carta Magna - que ni siquiera menciona la posibilidad de existencia de CPA-, sino de la misma LODP, donde únicamente se alude a *los órganos similares de las Comunidades Autónomas* para establecer la obligación de coordinación institucional cuando de supervisar la actividad de la Comunidad Autónoma se trata.

De otro, y aunque en el sentido del artículo 147.2, c) de la Constitución el CPA no es una institución necesaria de la Comunidad Autónoma (y por esta razón no se discute que pueda ser creada *ex novo* por ley ordinaria de la Asamblea regional), su mención desde el correspondiente Estatuto, como máxima expresión de su reconocimiento, es relevante no sólo por la rigidez que comporta, sino también porque si los rasgos de la institución se encuentran establecidos en el mismo, será el parámetro a tener en cuenta ante un eventual enjuiciamiento de la ley que de algún modo viniera a incidir en ella.

Tampoco se puede concluir que la LODP resulte norma adecuada para regular las competencias de los CPA más allá de donde lo ha hecho, pues es dudoso que en esta materia puedan verse afectados los Estatutos de Autonomía o, en su caso, las leyes que aun sin previsión estatutaria los establezcan. Y aunque un amplio consenso de las fuerzas políticas propiciara una reforma de la LODP en la línea apuntada, habría que analizar hasta dónde se vería afectado el sistema

de fuentes de nuestro ordenamiento jurídico. Debe recordarse lo dicho en la STC 76/1983, de 5 de agosto (recurso previo de inconstitucionalidad contra el proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico -LOAPA-): "El hecho de que el legislador constituyente haya optado por determinaciones específicas de reserva de Ley Orgánica y no por una previsión generalizada hace imposible la extensión de esas reservas a otras materias por considerarlas de análoga importancia en materia autonómica. (...) Por otra parte, dada la congelación de rango que éstas suponen, la rigidez del ordenamiento jurídico no puede llevarse más allá de los supuestos específicamente tasados (...) en un sistema democrático como el instaurado por nuestra Constitución, basado en el juego de las mayorías parlamentarias, por lo que la exigencia de que éstas sean cualificadas o reforzadas sólo puede tener carácter excepcional y ha de ser explícitamente prevista en la Constitución" (F.J.2).

Por su parte, las normas sectoriales que con el carácter de legislación básica corresponde dictar al Estado obedecen al reparto competencial previsto en el artículo 149.1 de la Constitución, y es claro que el CPA no es "una competencia" de la Comunidad Autónoma, sino una institución de la misma para cuya creación y organización goza de competencia exclusiva. Desde esta perspectiva queda descartado que una pluralidad de leyes estatales sean norma hábiles para determinar, en cada materia, el alcance de la potestad supervisora de los CPA sobre los Entes locales.

Con todo y por último, no hay que olvidar la insistente demanda para que las Administraciones locales intervengan más activamente en el Estado autonómico, que, con fundamento en el principio de subsidiariedad que se infiere del artículo 3 B) del Tratado de la Unión Europea, consistente en atribuir los distintos ámbitos de acción pública en favor del nivel administrativo más próximo al ciudadano, propugna

que la Administración local sea la Administración ordinaria o común en el Estado de las Autonomías.

En respuesta a tal reivindicación, y como fruto de las negociaciones habidas en torno a las denominadas "Bases para el Pacto Local" que se plasman en el documento aprobado por la Comisión Ejecutiva de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), el día 24 de septiembre de 1996, el Gobierno de la Nación ha abordado una serie de actuaciones encaminadas a una mayor profundización en la autonomía local, si bien circunscritas a las materias en las que el Estado puede intervenir de acuerdo con las reglas que rigen el reparto constitucional de competencias, puesto que el papel principal a la hora de determinar las competencias de los Entes Locales reside fundamentalmente en las Comunidades Autónomas, por imperativo del esquema constitucional vigente.

Si, como es de esperar, la siguiente fase para el acercamiento de las Administraciones locales a la colectividad ha de pasar por una descentralización efectiva de competencias a favor de éstas, cobra todo su sentido la necesidad de entender y aplicar de la forma más acertada los instrumentos técnico-jurídicos que a tal fin se ordenan, en cuyo ámbito no dejaría de ser paradójico que, sustentándose todo ello en una nueva manera de administrar, más pendiente de los derechos de los ciudadanos, el principio de autonomía local sirviera de pretexto para limitar las garantías de los mismos mediante una concepción residual de la función supervisora de los CPA.

---

<sup>1</sup> No se entrará a dilucidar si tal competencia supervisora es instrumento auxiliar para la defensa de los derechos fundamentales reconocidos en el título I de la Constitución o si, por el contrario, una y otra son independientes.

---

<sup>2</sup> El Tribunal Constitucional, en su sentencia 84/1982, de 23 de diciembre -F.J. Cuarto-, tiene dicho: "Este carácter bifronte del régimen jurídico de las autonomías locales en algunas Comunidades Autónomas, que hace imposible calificarlo, de forma unívoca, como «intracomunitario» o «extracomunitario», no es contradictorio con la naturaleza que a las entidades locales atribuye la Constitución, cuyo artículo 137 concibe a municipios y provincias como elementos de división y organización del territorio del Estado."

<sup>3</sup> Que de acuerdo con la STC 25/1981, de 14 de julio -F.J.3- "gozan de una autonomía cualitativamente superior a la administrativa que corresponde a los Entes locales, ya que se añaden potestades legislativas y gubernamentales que la configuran como autonomía de naturaleza política".

<sup>4</sup> Salvo que entendamos que el régimen de relación sería distinto en el caso de competencias que no siendo propias de las Comunidades Autónomas se ejercen por éstas en virtud de delegación, como sucedería, por ejemplo, en la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, de delegación de facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en relación con el transporte por carretera y por cable, dictada al amparo de lo previsto en el artículo 150.2 CE. Pero la expresión más bien parece un resultado asistemático del inciso añadido que se analiza.

<sup>5</sup> La iniciativa se debió a los Parlamentos de Cataluña, Aragón y Andalucía, como "cumplimiento de un mandato de coordinación" en palabras del Presidente de las Cortes de Aragón, Sr. Embid Irujo, que asimismo sugirió ante el Congreso la procedencia de su tramitación como Ley Orgánica, para cubrir, también desde el punto de vista formal, lo que desde el punto de vista de las garantías de los CPA se trataba de conseguir (Pleno del Congreso de 14 de marzo de 1985. D.S. nº 189).

<sup>6</sup> Sesión de 17 de junio de 1985. D.S. Congreso, nº 233.

<sup>7</sup> "...podrá supervisar las actividades de la Administración de la Generalidad..."

<sup>8</sup> B.O.C.G. -Senado-. 21 de mayo de 1985.

<sup>9</sup> Pleno del Congreso de 19 de octubre de 1985. D.S. nº 136.

<sup>10</sup> "Preservando la institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar" (STC 32/1981).

<sup>11</sup> La Constitución ha enumerado las competencias que pueden asumir, y han de estar recogidas en la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma que es el correspondiente Estatuto, competencias que son propias y que ejerce, como suyas, bajo su titularidad y responsabilidad, como manifestación directa del principio de autonomía, máxima expresión de descentralización que actúa sin controles directos del Estado.

---

<sup>12</sup> No obstante, la aplicación generalizada de esta figura ha sido considerada imposible por alguna doctrina.

<sup>13</sup> Pues en palabras de Gallego Anabitarte, "está en juego la comprensión de la técnica jurídica de la organización". En «Transferencia y descentralización; delegación y desconcentración; mandato y gestión o encomienda». Revista de Administración Pública nº 122. Mayo-agosto de 1990.

<sup>14</sup> Art. 65.1 LRBRL: "*Cuando la Administración del Estado o de las Comunidades Autónomas considere, en el ámbito de las respectivas competencias, que un acto o acuerdo de alguna Entidad local infringe el ordenamiento jurídico, podrá requerirla, invocando expresamente el presente artículo, para que anule dicho acto en el plazo máximo de un mes.*"

<sup>15</sup> Pendiente la resolución de este recurso de inconstitucionalidad contra la LR, el artículo 42.1 de la Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña (no impugnado por el Gobierno de la Nación en el recurso de inconstitucionalidad 1051/1987, interpuesto contra otros preceptos de la misma), contiene la siguiente previsión: "*Para hacer efectivos los derechos establecidos por el artículo 41 [derechos y deberes de los vecinos], los titulares podrán iniciar los procedimientos administrativos y jurisdiccionales que correspondan por Ley, y asimismo podrán solicitar la actuación del Síndic de Greuges.*"

<sup>16</sup> Sin embargo, en aquella sentencia se afirma que, en tal caso, los Entes locales actuarían como "órganos descentralizados" de la propia Comunidad.

<sup>17</sup> Y en sentido parecido, STC 18/1991, de 31 de enero, en relación con la Ley del Parlamento de Galicia 6/1985, de 24 de junio, del Consejo de Cuentas, produciéndose a continuación el desistimiento en los recursos de inconstitucionalidad planteados por el Gobierno de la Nación contra las leyes de las Comunidades Autónomas de Andalucía, Baleares, Navarra, País Vasco y Valencia, reguladoras de instituciones con igual competencia.

<sup>18</sup> Dicho artículo del EA atribuye a la Generalidad Valenciana competencia exclusiva en materia de "*Régimen local, sin perjuicio de lo que dispone el número 18 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución. Alteraciones de los términos municipales y denominación oficial de los municipios y topónimos.*"

<sup>19</sup> "*Respecto a las demás administraciones públicas ejercerá las funciones que le correspondan dentro de los principios de coordinación, cooperación y colaboración establecidos en el artículo 12 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, y en la Ley 36/1985, de 6 de noviembre.*"

<sup>20</sup> Así se expresaba el portavoz del Grupo Parlamentario Popular: Vamos a votar que sí a que desaparezca del actual texto del Estatuto el antiguo artículo 20.2 -que nunca se aplicó- en virtud del cual la Comunidad Autónoma articularía la gestión ordinaria de sus servicios a través

---

de las Diputaciones Provinciales (Pleno de las Cortes de Castilla y León de 29 de abril de 1998 - D.S. nº 69, pág. 4300).

<sup>21</sup> "La Ley del Procurador del Común de Castilla y León". En El Procurador del Común: Defensor del Pueblo y Comunidades Autónomas. Cortes de Castilla y León, Universidad de Valladolid. 1995.