

DEPARTAMENTO II

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

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

I.- Introducción

El ámbito material de autonomía alcanzado por la Comunidad de Castilla y León en virtud de la Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero, de reforma del Estatuto, responde a las demandas de una mayor descentralización política. Ello trae consigo nuevas facultades de intervención en los diversos sectores de la actividad pública, que se justifican en la promoción del bienestar de los castellanos y leoneses. Y para el Procurador del Común representa, al tiempo, un punto de llegada y de partida en el cumplimiento de las misiones de protección y defensa de los derechos fundamentales de los ciudadanos, de nuestro Estatuto de Autonomía y, de la tutela del ordenamiento jurídico, puesto que a partir de ahora así nos viene encomendado en el artículo 14 de aquel.

Se puede decir, por ello, que nos hallamos ante una nueva etapa en la que cobra todo su sentido la necesidad de un entendimiento preciso de la Ley a la que remite el citado artículo 14 para la regulación de la organización, funcionamiento y competencias de esta Institución, y, de éstas, las que atañen a la defensa del Estatuto de Autonomía. Sobre el que hemos intentado profundizar con las reflexiones de las que ahora damos cuenta.

1. El alcance de la intervención del Procurador del Común en defensa del Estatuto de Autonomía de Castilla y León

Retomamos de este modo la invitación hecha por las Cortes de Castilla y León para exponer aquellos aspectos que dificultan u oscurecen el cumplimiento de nuestras funciones, aceptada de buen grado y en su momento objeto de respuesta, si bien, al referirnos entonces a aquellos preceptos de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León (LPC, en adelante) que considerábamos susceptibles de reforma, los artículos dedicados a la Defensa del Estatuto de Autonomía -dentro del Título III de la misma- se analizaron, desde una perspectiva un tanto teórica, comparándola con el único texto legal que, seguido muy de cerca por la LPC, aborda el régimen jurídico de tan novedosa misión. Nos referimos, claro está, a la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, y más concretamente a los artículos 27, 28 y 29, comprendidos en el Capítulo II del Título II -*De las funciones del Justicia de Aragón- dedicado a la defensa del Estatuto de Autonomía aragonés.*

Las situaciones concretas en que nos hemos planteado la oportunidad de actuar en defensa de nuestro Derecho objetivo nos han ofrecido otras lecturas de las previsiones de la LPC que derivan, aunque no exclusivamente, de su estrecha relación con las contenidas en la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, en cuanto instancia capacitada para el control jurisdiccional de las posibles vulneraciones del Estatuto de Autonomía de Castilla y León. Para tratar de delimitar cada uno de los supuestos planteados seguiremos un orden semejante al empleado en la LPC.

A) La defensa del Estatuto de Autonomía mediante el planteamiento del recurso de inconstitucionalidad y conflicto de competencias.

No es necesario resaltar que la intervención del Tribunal Constitucional se contempla en nuestro ordenamiento jurídico no sólo como remedio frente a las violaciones directas de preceptos constitucionales, sino también cuando se vulneran las restantes normas del denominado bloque de constitucionalidad, en el que se integran los correspondientes Estatutos de Autonomía. Así resulta del mandato dirigido al supremo interprete de la Constitución por el artículo 28.1 LOTC:

«Para apreciar la conformidad o disconformidad con la Constitución de una Ley, disposición o acto con fuerza de Ley del Estado o de las Comunidades autónomas, el Tribunal considerará, además de los preceptos constitucionales, las Leyes que, dentro del marco constitucional, se hubieran dictado para delimitar las competencias del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas o para regular o armonizar el ejercicio de las competencias de éstas».

En relación con nuestro Estatuto de Autonomía, la LPC dispone, en su Título III, cómo debe actuar el Procurador del Común en defensa de aquél, atribuyéndole la misión de supervisar la norma sospechosa de vulnerar sus previsiones, junto con una potestad no jurisdiccional y previa al ejercicio de la correspondiente acción por los sujetos legitimados para residenciar el litigio ante el Tribunal Constitucional, de modo que esta misión tiene, en principio, el alcance que previene el artículo 24.1 LPC:

«Cuando el Procurador del Común de Castilla y León considere que una Ley o disposición con fuerza de Ley contradice el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, o que una disposición, resolución o acto emanado de la autoridad de otra Comunidad o del Estado no respetan el orden competencial establecido en la Constitución, el Estatuto o la Ley correspondiente, se dirigirá

inmediatamente a las Junta de Castilla y León o a las Cortes, en su caso, instándoles a interponer el pertinente recurso de inconstitucionalidad o conflicto de competencia».

Este precepto contiene supuestos de hecho distintos, y también son diversas las consecuencias jurídicas que se siguen, algunas de ellas en otros apartados del mismo artículo 24. Veamos cuáles son unos y otras.

a) Recurso de inconstitucionalidad frente a norma estatal.

La primera proposición dispone la intervención del Procurador del Común *«Cuando (...) considere que una Ley o disposición con fuerza de Ley contradice el Estatuto de Autonomía de Castilla y León...»*. El precepto hace referencia al rango que ha de tener la disposición que se presume antiestatutaria, sin indicar el poder público -de entre los que ostentan potestades normativas- del que ha de emanar la misma, aunque, sin duda, la contravención puede provenir del legislador estatal y, asimismo, del Gobierno de la Nación (artículos 85 y 86 de la Constitución) y el medio de defensa consiste en la interposición de recurso de inconstitucionalidad, como procedimiento de control de la norma cuestionada en cuanto afecte a la distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma, según previene el artículo 28.1 LOTC.

El Procurador del Común (y de momento aquí termina su intervención) deberá interesar de los órganos legitimados la interposición del recurso de inconstitucionalidad, legitimación que corresponde a la Junta de Castilla y León y a las Cortes autonómicas, en consonancia con el artículo 32.2 LOTC:

«Para el ejercicio del recurso de inconstitucionalidad contra las Leyes, disposiciones o actos con fuerza de Ley del Estado que

puedan afectar a su propio ámbito de autonomía, estarán también legitimados los órganos colegiados ejecutivos y las Asambleas de las Comunidades Autónomas, previo acuerdo adoptado al efecto».

Si, tras la recomendación del Procurador del Común, las instituciones señaladas no interpusieren el recurso de inconstitucionalidad, el apartado 4 del artículo 24 LPC faculta a éste para *«dirigirse al Defensor del Pueblo remitiéndole el expediente para su conocimiento»*. En consecuencia, corresponderá al alto Comisionado de las Cortes Generales decidir si procede su actuación en sede constitucional en defensa del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, en virtud de la legitimación que le confiere el artículo 162.1, a) de la Constitución española.

b) Conflictos positivos de competencias.

La segunda proposición del artículo 24. 1 LPC es la siguiente:

«... que una disposición, resolución o acto emanado de la autoridad de otra Comunidad o del Estado no respetan el orden competencial establecido en la Constitución, el Estatuto o la Ley...».

Obsérvese que en lugar de emplear las expresiones *«Ley o disposición con fuerza de Ley»*, el artículo 24.1 alude, en esta ocasión, a *«disposiciones, resoluciones o actos»*. La norma se está refiriendo al denominado conflicto positivo de competencias (Título IV, Capítulo II, Sección Primera LOTC), que tiene lugar cuando el Estado y una Comunidad Autónoma reivindican como propia una competencia (también, aunque menos probable, si la disputa se produce entre Comunidades Autónomas, pero en ningún caso si el conflicto fuera negativo -propio o impropio-, puesto que los poderes públicos autonómicos carecen de legitimación a tal efecto).

Su objeto es dirimir la controversia de acuerdo con el reparto establecido en el bloque de constitucionalidad, y así lo previene con carácter general el artículo 61.1 LOTC (aunque el conflicto también puede plantearse frente a actuaciones que, aun ejercidas en virtud de competencias propias, dificultan el normal ejercicio de las competencias ajenas):

«Pueden dar lugar al planteamiento de los conflictos de competencia las disposiciones, resoluciones y actos emanados de los órganos del Estado o de los órganos de las Comunidades Autónomas...».

Así pues, la invasión de las competencias definidas previamente (en la Constitución, en el Estatuto o en la Ley), ya proceda del Estado, ya de otra Comunidad Autónoma, puede traer su causa de un acto concreto o de una disposición de carácter general, normalmente sin fuerza de Ley, sin perjuicio de que el conflicto de competencia deba tramitarse en la forma prevista para el recurso de inconstitucionalidad *«si la competencia controvertida hubiera sido atribuida por una Ley o norma con rango de Ley»* -art. 67 LOTC-.

Ahora bien, para este caso, la consecuencia que se sigue en el artículo 24.1 LPC es, en nuestra opinión, inexacta, puesto que el precepto manda al Procurador del Común instar del órgano legitimado a tal efecto -la Junta de Castilla y León en cuanto órgano colegiado ejecutivo de la Comunidad Autónoma (artículo 60 LOTC), el planteamiento del correspondiente conflicto competencial. Sin embargo, el artículo 63 LOTC contempla un trámite que ha de preceder a la actuación jurisdiccional propiamente dicha: se trata del requerimiento *«para que sea derogada la disposición o anulados la resolución o el acto en cuestión»*, y sólo tras la notificación de rechazo por parte del órgano requerido -o por falta de respuesta en plazo-

procederá el planteamiento del conflicto ante el Tribunal Constitucional, aportando certificación del cumplimiento infructuoso del trámite de requerimiento (art. 63.6 LOTC).

Es de advertir, por lo demás, que si la Junta decide no ejercitar dicha acción no procede que el Procurador del Común se dirija al Defensor del Pueblo, por no hallarse éste legitimado a tal efecto, y así se recoge correctamente en el artículo 24.4 LPC, que sólo alude al recurso de inconstitucionalidad:

«Si la Junta o las Cortes de Castilla y León no interponen el recurso de inconstitucionalidad o no estuviesen legitimados para interponerlo, el Procurador del Común de Castilla y León podrá dirigirse al Defensor del Pueblo remitiéndole el expediente para su conocimiento».

c) La falta de legitimación de los poderes públicos autonómicos para interponer recurso de inconstitucionalidad en defensa del Estatuto de Autonomía.

Del precedente artículo 24.4 LPC en relación con el apartado 1 del mismo, resulta que, al lado de la intervención del *ombudsman* estatal para el caso en que el legislativo o el ejecutivo autonómicos rechazasen la recomendación del Procurador del Común sobre la interposición de recurso de inconstitucionalidad, se alude asimismo a la intervención del Defensor del Pueblo cuando aquéllos no puedan ejercitar dicha acción por no estar legitimados para ello, aunque sin explicitar en qué situaciones existirá tal imposibilidad.

Siquiera en el plano teórico, cabe pensar que la vulneración del Estatuto de Autonomía provenga de una Ley o disposición con fuerza de Ley emanada de otra Comunidad Autónoma, eventualidad ante la cual, y de acuerdo con el artículo 32.2 LOTC *a contrario sensu*, los

órganos colegiados ejecutivos y las asambleas de las Comunidades Autónomas carecen de legitimación para promover recurso de inconstitucionalidad, aunque concurriese el requisito de afección a su propio ámbito de autonomía, según ha sido interpretado por el Tribunal Constitucional.

Se trata, entonces, del supuesto en que el Procurador del Común podrá dirigirse al Defensor del Pueblo *«remitiéndole el expediente para su conocimiento»*.

Y aunque con éste no se agotan los casos en que los poderes públicos autonómicos carecen de legitimación para actuar en sede constitucional, una interpretación sistemática del conjunto del artículo 24 LPC no permite afirmar -salvo opiniones mejor fundadas- que el Procurador del Común esté llamado a defender el Estatuto frente a las leyes de la propia Comunidad de Castilla y León, pese a que los escasos trabajos existentes sobre el Justicia de Aragón parecen admitir, sin apenas argumentación, su competencia para ocuparse de las vulneraciones del Estatuto que tengan su causa en una ley o disposición con fuerza de ley emanada de los poderes públicos aragoneses, cuestión que afecta, por lo demás, a las relaciones entre el legislativo y el ejecutivo autonómicos, señaladamente cuando éste no cuente con el apoyo de una mayoría suficiente, y para la que existen otros cauces de solución ajenos, sin duda, al ámbito en que debe desenvolverse la actuación de los Comisionados parlamentarios.

En cualquier caso, lo dicho hasta ahora acerca del artículo 24 sólo se orienta a apuntar la complejidad que surge de algunas previsiones de nuestra Ley reguladora, a cuyo efecto resulta imprescindible delimitar el contenido de aquel precepto y del artículo 25, según se aborda a continuación.

B) La vulneración del Estatuto de Autonomía por actos de las Cortes de Castilla y León.

Tal vez sea el artículo 25 de la LPC el que plantea mayores dificultades, a pesar de haber sido invocado en la presentación del proyecto de dicha Ley ante el Pleno de las Cortes de Castilla y León, como exponente de la independencia atribuida al Procurador del Común. Las palabras del Consejero de Presidencia y Administración Territorial no hacían sino reproducir, en su último párrafo, el contenido del artículo ahora vigente:

«El Procurador del Común no está sometido a mandato imperativo, no recibirá instrucciones de ninguna autoridad y cumple sus funciones con objetividad, autonomía e independencia. Y goza de independencia incluso respecto a estas Cortes, a las que corresponde nombrarle. Hasta tal punto goza de independencia que, si la violación del Estatuto derivase de un acto de las mismas, requerirá a éstas para que lo subsanen, y, si no lo hacen, podrá hacerlo llegar al Defensor del Pueblo, sugiriéndole las medidas a adoptar.» (Pleno de las Cortes de Castilla y León celebrado el 25 de febrero de 1994 -D.S. nº 52. III Legislatura).

Actos de las Cortes de Castilla y León, en sentido amplio, tanto pueden ser su producción legislativa como las demás decisiones de naturaleza no normativa dictadas en ejercicio de otras competencias y atribuciones. Y los actos no normativos, pueden ser, a su vez, de naturaleza parlamentaria y, asimismo, aquellos que son manifestación de actividades «materialmente administrativas» cumplidas por órganos públicos no integrados en la organización personificada que es la Administración Pública, es decir, actos en materia de personal y administración ordinaria del parlamento territorial.

Sobre los actos normativos ya ha quedado dicho que, de acuerdo con el artículo 24 LPC, no creemos que corresponda al Procurador del Común intervención alguna, y a ello hay que añadir ahora que la literalidad del artículo 25 tampoco permite otra conclusión, puesto que el mismo habla de subsanación -instituto jurídico adecuado para corregir los vicios en que los actos hayan incurrido-, mientras que, por el contrario, las leyes no se subsanan, sino que se modifican o derogan por quien las ha dictado.

Es plausible entender que el artículo 25 LPC únicamente se refiere a la categoría de actos no normativos, cuya posibilidad de supervisión por parte del Defensor del Pueblo, en el ámbito de las competencias que son características del mismo ((la defensa de los derechos comprendidos en el Título I de la Constitución), viene siendo admitida por un sector doctrinal, aun cuando la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril (LODP, abreviadamente) guarde silencio al respecto.

En defensa de esta tesis se parte del artículo 12 LODP, que habla de supervisar «*la actividad de la Comunidad Autónoma*», para concluir que la función del Defensor del Pueblo no se extiende sólo a la Administración autonómica, pese a la contradicción con el artículo 1 de la misma Ley (supervisión de «*la actividad de la Administración*») que es aparente y producto de un defecto técnico, y no permite afirmar que la LODP, en relación con el Estado, limita la función supervisora del Defensor del Pueblo a la Administración, mientras que no establece limitación respecto a las Comunidades Autónomas, donde tanto la actuación de su Administración, como la del Parlamento, o la de cualquier otro órgano, estaría sometida a su supervisión.

En consecuencia, se entiende que la ausencia formal de referencia al Parlamento y demás órganos debe ceder ante la afección a los derechos fundamentales que, junto con la función de administrar,

también presente en determinadas actuaciones de los órganos constitucionales y estatutarios distintos de la Administración, serán los factores determinantes de la intervención del Defensor del Pueblo.

En sentido semejante, la Ley del Parlamento Vasco, 3/1995, de 27 de febrero, por la que se crea y regula la Institución del Ararteko, al señalar en su artículo 13 los límites a la actuación de éste, le confiere facultades para inspeccionar al Parlamento y al Gobierno respecto a su actividad estrictamente administrativa, acción investigadora que, entendemos, ha de ser en defensa y garantía de los derechos comprendidos en el Título I de la Constitución, en cuanto misión propia del alto comisionado del Parlamento vasco.

Pero, volviendo a nuestra Ley, una vez determinada la naturaleza de los actos a que pueda referirse este artículo 25, resulta que sólo procede la intervención del Procurador del Común ante las Cortes de Castilla y León mediante requerimiento motivado de subsanación y, eventualmente, residenciando el asunto en el Defensor del Pueblo con sugerencia de la medida a adoptar, si aquéllos entrañaren vulneración del Estatuto de Autonomía.

Interesa destacar desde esta perspectiva que los Estatutos de Autonomía se caracterizan, en virtud de la reserva absoluta dispuesta en la Constitución -art. 147.2-, por ser ante todo normas atributivas de competencias, a cuyo efecto se establece en ellos el territorio sobre el que se proyectan, la organización institucional de la Comunidad Autónoma y su sistema de fuentes.

Sin embargo, por lo que hace a los derechos y deberes fundamentales, los Estatutos de Autonomía no requieren, o más bien, resulta impropio que incluyan una parte dogmática, al modo en que ésta aparece en el texto constitucional (el parecer de la doctrina es, en este punto, prácticamente unánime), por cuanto los destinatarios de

tales normas son los poderes públicos y no los ciudadanos. Y si bien es frecuente que se proclame expresamente que los derechos y deberes fundamentales de los ciudadanos de la Comunidad de que se trate son los establecidos en la Constitución (nuestro Estatuto de Autonomía así lo hace en su Título Preliminar), es lo cierto que en nada afectaría al *status* jurídico de éstos la ausencia de declaraciones semejantes, pues estamos ante un contenido estatutario no necesario, según expresan los autores.

Hemos de concluir que los derechos fundamentales no se integran de este modo en los Estatutos de Autonomía, y, asimismo, que no son normas de desarrollo de estos derechos, por lo que una eventual vulneración de los mismos no entraña vulneración del Estatuto (que es, insistimos, norma sobre la producción jurídica y no tiene por qué incorporar normas sustantivas), sino de la Constitución y, en su caso, de la Ley -orgánica u ordinaria- a la que corresponde la regulación de su ejercicio, que puede ser una Ley autonómica en la medida en que de los Estatutos de Autonomía se desprenda competencia legislativa sobre una materia que implique, de modo necesario, tal regulación.

Así pues, solo obviando la verdadera naturaleza del Estatuto de Autonomía será posible admitir la existencia de actos de las Cortes materialmente administrativos (pertenecientes al ámbito propio del Derecho parlamentario administrativo, como la gestión de personal, o la ejecución de su propio presupuesto) que, en cuanto atentatorios de derechos fundamentales, entrañaren vulneración de aquél.

Y otro tanto cabe decir de los actos parlamentarios propiamente dichos, es decir, aquellos producidos por los órganos de gobierno y dirección de la cámara cuya finalidad es cumplir sus fines institucionales, salvo si entendiéramos que hay vulneración del Estatuto por actos relacionados con el *status* de los parlamentarios individuales

y los grupos parlamentarios; aunque, a la luz del mismo, tampoco se nos ocurre ningún supuesto que no afectara, al mismo tiempo, al derecho fundamental de acceso al cargo público representativo reconocido en el artículo 23.2 de la Constitución, y que, en cualquier caso, entraría en el terreno de los *interna corporis acta*, obligando al Procurador del Común a intervenir en las relaciones entre las mayorías y minorías parlamentarias.

Cuanto venimos diciendo ha de ponerse, además, en relación con la apelación al Defensor del Pueblo para el caso en que las Cortes desoyeran el requerimiento de subsanación, previsión del artículo 25 LPC que, creemos, no es ajena al artículo 46.1 LOTC, en cuanto atribuye a aquél legitimación para actuar en sede constitucional frente a *«las decisiones o actos sin valor de Ley emanados de las Cortes o de cualquiera de sus órganos, o de las asambleas legislativas de las Comunidades autónomas, o de sus órganos, que violen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional...»* (art. 42 LOTC), Así lo admite, por lo demás, la literalidad del artículo 22 (aunque no se encuentra en el Título III de la LPC), que no contempla ninguna intervención directa del Procurador del Común, como no podría ser de otro modo, al tratarse de actos del emanados de los órganos del poder judicial:

«Cuando el Procurador del Común considere que una resolución de los Tribunales infringe el Estatuto de Autonomía en cuanto supone el desconocimiento de un Derecho fundamental, lo pondrá en conocimiento del Defensor del Pueblo a efectos de la interposición, si procede, del correspondiente recurso de amparo».

La relación en que se encuentran estos precedentes normativos vendría a reforzar la tesis de que la vulneración de los Estatutos de Autonomía no es, en sí misma, susceptible de amparo constitucional.

Habida cuenta de la cualidad del sujeto que el artículo 25 LPC somete a la supervisión del Procurador del Común, se hace imprescindible establecer de forma clara y precisa el verdadero alcance y contenido de sus previsiones, so pena, en otro caso, de situar a la Institución en un terreno incierto que puede llegar a dificultar extraordinariamente el eficaz cumplimiento de las misiones encomendadas.

C) Actos de las Corporaciones Locales que entrañen violación del Estatuto de Autonomía.

La defensa del Estatuto de Autonomía frente a la actuación de estos entes territoriales tiene su sede propia en el artículo 26 LPC, que comienza con una remisión al artículo 24 de la misma, pese a que ninguna relación guarda con sus previsiones y nada añade al régimen del que ahora nos ocupamos, habida cuenta que la actuación de las Corporaciones locales no es susceptible de discusión por la vía del recurso de inconstitucionalidad o del conflicto de competencia.

El artículo 26 faculta al Procurador del Común para dirigirse a la Corporación en cuestión *«sugiriéndole la medida a adoptar»* respecto a la actuación de que se trate (expresión que entendemos comprensiva tanto de acuerdos y actos, como de normas reglamentarias), en cuyo caso deberá, al mismo tiempo, poner los hechos en conocimiento de las Cortes de Castilla y León, previsión lógica en cuanto dirigida al Comisionado de las mismas, puesto que a ellas debe informar de todas sus actuaciones y no sólo de las que ahora se comentan.

Sin embargo, este deber de información, es, a nuestro entender, de escaso alcance práctico, si la Corporación local decide no atender las propuestas del Procurador del Común, toda vez que la facultad de control de legalidad de los actos y acuerdos de las Corporaciones

locales no corresponde a las Cortes, sino a la Administración de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo que previenen los artículos 63 y siguientes de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, a cuyo efecto se reconoce al ejecutivo regional legitimación en el proceso contencioso-administrativo, para impugnar los actos y acuerdos de las Entidades locales que infrinjan el ordenamiento jurídico, menoscaben las competencias de la Comunidad Autónoma, interfieran su ejercicio o excedan de la competencia de dichas Entidades.

Y si bien el Procurador del Común puede sugerir a la Junta de Castilla y León el ejercicio de dicha acción, puesto que está facultado para dirigirse *«a cualquier autoridad que tenga competencias para interponer recursos y ejercitar acciones ante los Tribunales y solicitar su actuación con la finalidad de defender el Estatuto de Autonomía de Castilla y León»* (art. 28.2 LPC), la generalidad del precepto (comprensivo de autoridades pertenecientes a la Administración sometida directamente a la supervisión del Procurador del Común, y también de las que no lo están) no conduce mucho más lejos, ya que la Ley no obliga a los órganos de la Administración regional a exponer motivadamente la decisión que se adopte en relación con dicha solicitud.

D) Los reglamentos autonómicos antiestatutarios.

El Estatuto de Autonomía sigue siendo el objeto de protección en la LPC, en los siguientes términos de su artículo 30:

«Cuando el Procurador del Común de Castilla y León considere que cualquier precepto reglamentario emanado de la Junta de Castilla y León vulnera el Estatuto de Autonomía, se dirigirá motivadamente a la Administración Regional recomendándole su

modificación o derogación. La recomendación se publicará en el «Boletín Oficial de Castilla y León».

Este artículo se refiere a las disposiciones de rango infralegal dictadas en ejercicio de la potestad reglamentaria que corresponde al ejecutivo regional, de acuerdo con el artículo 19.1 nuestra norma institucional básica: *«La Junta de Castilla y León es el órgano de gobierno y administración de la Comunidad de Castilla y León y ejerce (...) la potestad reglamentaria de acuerdo con el presente Estatuto y el resto del ordenamiento jurídico».*

Para determinar la eficacia práctica de la previsión de la LPC hemos de situarnos en el plano de las relaciones entre la Ley y la norma reglamentaria, comenzando por señalar que en el ordenamiento jurídico español no existe reserva constitucional (ni estatutaria) a favor del reglamento, al modo en que se admite en algún país de nuestro entorno. Antes al contrario, nuestro sistema jurídico se desenvuelve alrededor de los siguientes principios, de los que es necesario partir:

El principio de reserva de ley, cuyo significado último es, en palabras del Tribunal Constitucional, el de asegurar a los ciudadanos que el contenido de la regulación de que se trate dependa exclusivamente de la voluntad de sus representantes.

El principio de legalidad, entendido como primariedad de la ley en la creación del Derecho; y su corolario, el principio de jerarquía normativa -ambos garantizados en el artículo 9.3 de la Constitución- que entraña la absoluta subordinación del reglamento a la ley, y expresa el carácter instrumental de la Administración y de sus productos normativos respecto del titular del poder, el pueblo soberano cuya representación se residencia en el poder legislativo.

Es de señalar, por lo demás, que los poderes públicos de las Comunidades Autónomas, en cuanto integrantes de los poderes que componen el Estado -expresión entendida en sentido amplio-, vienen, al igual que éstos, sometidos a los principios, valores y reglas constitucionales (STC 116/1994, de 8 de abril, F.J. 5) y, en consecuencia, al principio democrático, que es modo en que se constituye el Estado (art. 1.1 CE). Como manifestación de este principio, nuestro Estatuto de Autonomía atribuye a las Cortes de Castilla y León «*la potestad legislativa en los términos establecidos por la Constitución, por el Estatuto de Autonomía y por las Leyes del Estado que les atribuyan tal potestad*» (art. 15.1).

«Solo por ley...», «en virtud de ley...», «la ley regulará...», son expresiones que se repiten a lo largo del texto constitucional, y, al igual que éste, también el Estatuto de Autonomía de Castilla y León hace múltiples llamamientos a la ley, cual sucede con la determinación de las sedes de las instituciones de autogobierno (art. 3); la composición de la Junta de Castilla y León y atribuciones y estatuto de sus miembros (art. 19. 3); la composición y funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León (art. 24), ..., a las que puede atribuirse el carácter de leyes institucionales, en cuanto tienen por objeto la regulación de las instituciones autonómicas.

Y si nos atenemos a su Título II -Competencias de la Comunidad- pronto advertimos que *ratione materia* (y salvo las competencias de ejecución contempladas en el artículo 36), la afección a los derechos y libertades que de las mismas pueda derivarse, siquiera de modo tangencial, exige norma legal para su regulación. En este sentido, y de acuerdo con el Tribunal Constitucional (STC 37/1981, de 16 de noviembre), los parlamentos territoriales podrán incidir sobre los derechos, en tanto en cuanto del Estatuto de Autonomía se desprenda competencia legislativa sobre una materia cuya regulación implique, de

modo necesario, una regulación del ejercicio de los derechos fundamentales.

Sentada la supremacía de la ley en la creación del Derecho y por ende de las Cortes autonómicas como titulares de la potestad legislativa (siendo cuestión distinta la posibilidad de «*delegar en la Junta la potestad de dictar normas con rango de Ley que a aquéllas compete*», contemplada en el artículo 16.3 EACyL), es preciso recordar que con la expresión «potestad reglamentaria» se hace referencia a un poder en cuya virtud la Administración participa en la formación del ordenamiento mediante la creación de normas jurídicas, de modo que la competencia material ilimitada de las leyes no impide que éstas contengan remisiones a la norma reglamentaria, que puede actuar -siempre en su función secundaria y en virtud de una habilitación específica-, como complemento de la ley, de la que es instrumento de ejecución y desarrollo, sin que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a ésta.

En consecuencia, la potestad reglamentaria del Gobierno, de los Gobiernos autonómicos (sin que ahora se pretenda entrar en el debate sobre la posibilidad de dictar, en ejercicio de la misma, reglamentos independientes en el ámbito doméstico o interno de la Administración, potestad que, en todo caso, se encuentra directamente sometida a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico *ex artículo. 9.1 CE*), se manifiesta a través de los reglamentos de ejecución de las leyes y sólo tiene cabida en los márgenes permitidos por éstas, a las que no pueden sustituir ni suplir, y mucho menos prevalecer sobre ellas.

De acuerdo con cuanto venimos diciendo, y en cuanto a nuestro Estatuto de Autonomía corresponde organizar el ordenamiento de la Comunidad, habría vulneración estatutaria -y en este sentido entendemos la misión de su defensa por parte del Procurador del

Común- si la Junta de Castilla y León abordara, por vía reglamentaria, el fondo de las regulaciones materiales que en todo caso constituyen el objeto de la Ley, sin que ésta exista previamente o, cuando existiendo, no se haga en ella remisión al reglamento como complemento normativo de la misma.

Ahora bien, tras dieciseis años de vigencia de nuestra norma institucional básica, la diversidad de materias abordadas desde la producción normativa de las Cortes de Castilla y León hace que esta hipótesis, aunque posible, resulte muy poco probable. El problema se desplaza, en la práctica, hacia la observancia de otro principio, el de jerarquía normativa, en cuanto pueda verse afectado por el ejercicio de la potestad reglamentaria atribuida a la Junta de Castilla y León, cuestión que entendemos comprendida en la misión de tutela del ordenamiento jurídico de nuestra Comunidad (del que forman parte los reglamentos autonómicos, según previene el artículo 27 LPC), que también corresponde al Procurador del Común, según el Estatuto de Autonomía (art. 14.1), y sobre cuyo estado de observancia, aplicación e interpretación puede y debe pronunciarse.

A este respecto, ya en las primeras lecturas de la LPC tuvimos ocasión de comprobar que el artículo 30 es transcripción casi literal del precepto equivalente de la Ley del Justicia de Aragón -art. 34-, salvo que en éste se contempla tanto la infracción del Estatuto de Autonomía como del ordenamiento jurídico aragonés que traiga su causa en los reglamentos autonómicos, mientras que la LPC omite igual referencia a nuestro ordenamiento jurídico autonómico, omisión que puede dar lugar -como así ha acontecido- a que se cuestione el alcance de nuestras funciones tutelares en este caso.

En suma, y para concluir estas reflexiones acerca del Título III de la LPC, entendemos que el efectivo cumplimiento de la misión

defensora y tutelar encomendada al Procurador del Común por el propio Estatuto de Autonomía requiere la superación de las previsiones legales vacías de contenido, de contenido equívoco o imposibles de llevar a la práctica, todas ellas generadoras de frustración para sus aplicadores y de rechazo por parte de sus destinatarios, al venir necesitadas de una permanente labor interpretativa, inevitablemente unilateral y cuyo acierto se hace de difícil contraste más allá del caso concreto.

2. La regulación de las consultas populares

Una de las novedades que surgen de la última reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León concierne a la competencia de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación del Estado sobre el *«sistema de consultas populares en el ámbito de Castilla y León»* (art. 34.1, 12ª), ya acogida con distintas fórmulas en otros Estatutos de Autonomía (Cataluña, Andalucía, Asturias Murcia, Valencia, Canarias, Extremadura). Por otro lado el mismo art. 34.1. en su apartado 3 incluye el *«Régimen Local»*, entre las materias en las que tiene competencia de desarrollo legislativo y de ejecución la Comunidad Autónoma de Castilla y León; en tanto que en la etapa precedente únicamente tenía competencias sobre *«alteraciones de términos municipales y las que correspondan a la Administración del Estado sobre Corporaciones Locales cuya transferencia autorice la legislación sobre régimen local»*.

De otro lado, y desde la aprobación de nuestro Estatuto de Autonomía mediante Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, su disposición transitoria Séptima. 3 alude a la necesaria celebración de referendun sobre la concreta materia de la segregación de un territorio o municipio que constituya un enclave perteneciente a una provincia

integrada en la Comunidad Autónoma, consulta que, sin embargo, no ha sido objeto de regulación expresa.

El análisis conjunto de estas previsiones estatutarias nos lleva a plantear la relación que pueda existir entre la consulta popular municipal -cuya regulación incumbe a la legislación del Estado y de la Comunidad Autónoma, cuando ésta tenga competencia estatutariamente atribuida para ello, de acuerdo con el artículo 71 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL, en adelante)-, y el referéndum contemplado en la disposición transitoria séptima 3, letra c) del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

Puesto que ambas formas de participación directa de los ciudadanos carecen de una regulación completa, trataremos de establecer su régimen partiendo de las categorías que pueden servir para caracterizar este instituto jurídico desde la perspectiva de nuestro ordenamiento general, es decir: A) El carácter de cada consulta; B) La materia afectada; y C) Los sujetos llamados a intervenir desde el momento de la adopción de la iniciativa hasta el posterior de la convocatoria. Se dedicará el apartado D) a resumir las conclusiones que de las anteriores premisas pueden extraerse.

A) El carácter de una y otra consulta.

1. Dentro de la diversidad clasificatoria que brinda la institución del refrendo, se atenderá en primer lugar a la necesidad o no de su celebración para la perfección jurídica del acto sometido al mismo -distinción entre consulta preceptiva y potestativa-.

La literalidad del artículo 71 LRBRL permite descartar de plano la obligatoriedad de la consulta popular municipal. Su carácter potestativo aparece con claridad en el precepto («*los Alcaldes (...)*

podrán...»), y por esta razón no se inserta como un trámite que necesariamente debe cumplirse en los procedimientos a través de los cuales se promueven las actividades y se prestan los servicios necesarios a la comunidad vecinal. Antes al contrario, la oportunidad de la celebración de una consulta popular será valorada caso por caso por el Pleno municipal (aun cuando haya sido solicitada por los vecinos *ex art. 18.1, f) LRBRL*; véase la STS de 14 de noviembre de 1989), sin que esta forma de participación pueda menoscabar las facultades de decisión que corresponden a los órganos representativos del Municipio, según advierte el artículo 69.2 LRBRL.

El contenido de este último precepto nos lleva a otro criterio de clasificación: por su eficacia normativa, el pronunciamiento popular puede ser vinculante o meramente consultivo. Este último es el carácter que procede atribuir, sin duda, a la consulta popular municipal.

Finalmente, por su ámbito territorial, dentro de los tres posibles -nacional, regional y municipal- la consulta popular municipal se inscribe en este último, bien entendido que un Ayuntamiento no puede consultar más que a los vecinos de su municipio.

Las notas que resultan de los criterios apuntados se encuentran, más o menos explícitas, en los artículos 69.2 y 71 LRBRL. Además, conviene destacar que la Ley dictada en cumplimiento del artículo 92.3 de la Constitución española, Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, reguladora de las distintas modalidades de referéndum (LOMR, en adelante), no es aplicable a estas consultas populares municipales por quedar expresamente excluidas en virtud de la disposición adicional de la misma.

Así pues, el artículo 71 LRBRL es el que contiene la disciplina básica sobre la institución del referéndum municipal a observar por las leyes de las Comunidades Autónomas que la desarrollen, cuando éstas

«tengan competencia estatutariamente atribuida para ello», según señala el mismo artículo. Excluida de la LOMR, no procederá la aplicación del procedimiento que se contempla en su Capítulo II para el desarrollo de la consulta. Se trata de un aspecto huérfano de regulación por el momento, con alguna excepción como el caso de la Ley 8/1987, de 15 de abril, de Régimen Local de Cataluña, artículos 144 a 146.

2. Por el contrario, es de advertir en primer lugar que la DT 7^a.3 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León no es un precepto encaminado a establecer el régimen jurídico de la institución del refrendo, sino que regula una materia concreta: El procedimiento en virtud del cual puede producirse la segregación de un territorio o municipio que constituya un enclave perteneciente a una provincia integrada en la Comunidad de Castilla y León.

En este procedimiento se inserta la celebración del referéndum que contempla la letra c) de dicha disposición transitoria séptima, y que ha de venir precedido de los trámites señalados en las letras a) y b). Más concretamente, este referéndum es consecuencia necesaria del trámite inmediatamente anterior (informes favorables de la provincia a la que pertenezca el territorio o municipio a segregar y de la Comunidad Autónoma), a la vez que presupuesto del siguiente (aprobación de la segregación por Ley Orgánica), y, en tal sentido, tiene carácter obligatorio en su celebración, e incluso vinculante en su resultado, si llega a ser *«aprobado por mayoría de los votos válidos emitidos»*, aunque sólo por lo que se refiere a la adopción de la iniciativa legislativa prevista en la letra d) de la misma disposición transitoria, ya que de hacer extensiva esa obligatoriedad a la aprobación en sí por las Cortes Generales, se entraría en colisión con el juego de las mayorías parlamentarias y, en suma, con la soberanía que representa el poder legislativo.

Tan singular referéndum -e igual se podría decir del previsto en el artículo 8 del EAPV, o en el artículo 10 del EAAR- puede celebrarse en un único municipio o en más de uno, del mismo modo que uno o más pueden ser los municipios a segregar. Así lo confirma la literalidad de la DT 7^a.3, que habla de «*territorio o municipio*», y de solicitud de segregación formulada por «*el Ayuntamiento o Ayuntamientos interesados*» De ahí que pueda considerarse como «municipal» atendiendo al lugar en que residen las personas que van a ser consultadas, pero sólo en este aspecto y nunca por el contenido o materia sobre la que recae la consulta, cuyo interés es, no ya de carácter supramunicipal sino claramente suprarregional.

Es un referéndum que se puede calificar de no constitucionalizado (al que, en sí mismo considerado, la doctrina apenas ha dedicado unas líneas), y no sólo por carecer de anclaje constitucional, ya que surge directamente del Estatuto de Autonomía (salvo por el art. 149.1.32 CE en cuanto a la competencia general del Estado para autorizar la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum -y obsérvese, de paso, que la Constitución sólo determina quién tiene competencia para convocar el referéndum de su artículo 92.1-).

En efecto, si partimos de las categorías o, en expresión de la LOMR, de las «*modalidades de referéndum*» que ésta regula, no es subsumible en ninguna de ellas. Cuando se promulgó esta Ley Orgánica sólo existía un Estatuto de Autonomía de fecha anterior pero muy próxima -el del País Vasco, de 18 de diciembre de 1979- que abordaba la regulación de una consulta popular de estas características (sea por un solapamiento en la tramitación de ambas leyes orgánicas o por cualquier otra razón, la LOMR permanece ajena a la previsión de la norma institucional vasca).

Se trataría, pues, de un referéndum «atípico» o «autónomo», pues no es una consulta de las previstas en el artículo 92.1 de la Constitución, si nos atenemos a la literalidad de este precepto; tampoco atañe, obviamente, a la consulta para la reforma constitucional; y en cuanto a las restantes modalidades (cuyo ámbito territorial es el autonómico), el régimen de la LOMR viene a concretar -aunque en forma incompleta- lo que previene la Constitución sobre el acceso de determinados territorios a la condición de Comunidades Autónomas, la aprobación de los Estatutos de Autonomía de éstas y, asimismo la reforma de sus Estatutos. El supuesto de la DT 7ª.3 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León -y los de las Comunidades Autónomas arriba citadas- no guarda relación con las modalidades de referéndum autonómico expresamente reguladas en la LOMR.

Pese a todo, puede afirmarse que para el desarrollo de la modalidad de referéndum que analizamos, y puesto que no hay más exclusión que la consulta popular municipal apuntada más arriba, procede la aplicación supletoria del Capítulo II de la LOMR, regulador del procedimiento para la celebración del referéndum (de aplicación general a las distintas modalidades que contempla ésta).

B) La materia u objeto de la consulta.

1. La consulta regulada en el artículo 71 LRBRL, exceptuando los asuntos relativos a la Hacienda Local, que no pueden en ningún caso verse afectados por esta modalidad de participación popular, ha de versar sobre asuntos en los que concurren los siguientes requisitos:

a) Que sean de la competencia propia municipal (las que enumeran los artículos 25 y 26 LRBRL, e incluso, si se da un sentido amplio a la expresión «competencia propia», la relativa al trámite de audiencia sobre alteración del territorio municipal que contempla el art. 13 LRBRL). Parece, pues, que se excluyen aquellas materias sobre las

que el municipio solo ostenta competencias delegadas por otra Administración.

b) De carácter local (que los asuntos se circunscriban al ámbito del municipio en que se celebra la consulta).

c) De especial relevancia para los intereses de los vecinos, correspondiendo al Ayuntamiento apreciar esta circunstancia en el momento de acordar la convocatoria.

2. En el caso del referéndum de segregación del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, y sin dejar de reconocer que puede incidir de modo especial en los intereses vecinales, su objeto trasciende de las competencias propias municipales, proyectándose sobre aspectos tan importantes como son el territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León y la condición política de los castellanos y leoneses (arts. 2 y 6.1 EACyL), sin olvidar, asimismo, que la provincia es división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado y que el artículo 141.1 de la Constitución manda que la alteración de los límites provinciales sea aprobada por Ley Orgánica (precepto que sigue al pie de la letra la DT 7ª.3 del Estatuto de Castilla y León).

En el referéndum de la DT 7ª.3 no se consulta a los habitantes del territorio o municipio sobre la procedencia o no de iniciar los trámites de segregación, puesto que ya deberá existir una iniciativa previa en este sentido. Más propiamente, se somete a ratificación la iniciativa adoptada por la o las Corporaciones municipales concernidas, y, asimismo, el parecer emitido mediante informe de la provincia a la que pertenece el territorio o municipio a segregar, y de la Junta de Castilla y León, «*favorable a tal segregación*».

C) Los sujetos llamados a intervenir.

En puridad, sería preciso referirse a los siguientes: El órgano facultado para adoptar la iniciativa y, en su caso, el llamado a aprobarla inicialmente; aquel que la autoriza; el órgano al que, una vez obtenida dicha autorización, corresponde realizar formalmente la convocatoria. Sucede, sin embargo, que en el conjunto de preceptos que disciplinan las distintas modalidades de referéndum no siempre aparecen diferenciados con claridad los sujetos apuntados.

Tal vez esta dificultad no exista en la consulta popular municipal, donde la competencia del Estado sólo alcanza a la autorización pero no a los demás aspectos del procedimiento. En efecto, además de la intervención del Alcalde como órgano que puede tomar la iniciativa de consultar a la población, ha de someterse al Pleno municipal por corresponder a éste su aprobación mediante acuerdo favorable de la mayoría absoluta de sus miembros y, tras la autorización estatal, de nuevo será el Alcalde quien dicte el acto formal de convocatoria.

Situándonos en distinta perspectiva, los refrendos para la reforma constitucional de los artículos 167 y 168 de la Constitución deberían ser autorizados por el Gobierno de la Nación y además convocados por el Rey mediante Decreto acordado en Consejo de Ministros y refrendado por el Presidente, de acuerdo con los apartados 1 y 2 del artículo 2 LOMR. Sin embargo, el artículo 7 de la misma Ley determina que, en estos casos, será condición previa a la ratificación por vía de referéndum, la comunicación por las Cortes Generales al Presidente del Gobierno del proyecto de reforma aprobado que haya de ser objeto de ratificación popular. Si se trata de reforma simple (en la reforma agravada el referéndum es preceptivo y no precisa sino cumplimiento del mandato constitucional), la comunicación acompañará la solicitud de referéndum de ratificación formulada por una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras. En

todo caso, recibida la comunicación se procederá a la convocatoria. Se oscurece así notablemente, por no decir que desaparece, la fase de autorización a cargo del Gobierno de la Nación.

Hechas las precedentes observaciones, se tratará de acotar y establecer, en lo posible, la intervención de los distintos sujetos en los procedimientos de consulta objeto del presente estudio.

1. La iniciativa y el acuerdo de celebración.

Atendiendo a este aspecto, ya ha quedado dicho que en la consulta popular municipal del artículo 71 LRBRL, la iniciativa para su celebración es facultad del Alcalde, si bien tiene que ser acordada por mayoría absoluta del Pleno municipal.

Por el contrario, y aunque ni la LOMR ni ninguna otra norma establece a quién corresponde adoptar la iniciativa de celebración del referéndum de la DT 7^a.3 c) del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, así como el acuerdo propiamente dicho (tampoco en el artículo 8 EAPV, que dice literalmente: «*Mediante referéndum expresamente convocado, previa autorización competente al efecto*», o en el artículo 10 EAAR: «*Mediante consulta expresamente convocada al efecto y previa la autorización competente*», pero sin aludir, en ambos casos, al sujeto llamado a promoverlo), hemos de descartar de plano la intervención de los órganos municipales que contempla el artículo 71 LRBRL. Veamos por qué.

Es de notar que en este referéndum que hemos llamado «atípico» no se puede hablar con propiedad de facultad de iniciativa, puesto que se trata de una actuación reglada en el Estatuto, bien que condicionada a que concurren con anterioridad los requisitos que éste prevé. Así, más que de sujeto al que corresponde una iniciativa y

posterior acuerdo de celebración del referéndum, hay que hablar del llamado a gestionar, a dar impulso al procedimiento.

Se citaban más arriba los supuestos de ratificación de reforma constitucional, que requerían comunicación de las Cortes Generales al Presidente del Gobierno del proyecto de reforma aprobado. Otro tanto sucede con el referéndum para la ratificación de los Estatutos de Autonomía a que alude el artículo 151.2, 3º y 5º de la Constitución, ya que en uno y otro caso estamos ante proyectos de Ley procedentes del poder legislativo. De nuevo hemos de descartar la aplicación del artículo 2 LOMR y traer a primer plano su artículo 9, del que resulta que, también para estas normas estatutarias, se requiere únicamente que las Cortes Generales comuniquen al Presidente del Gobierno el texto resultante, y que *«recibida la comunicación, se procederá a la convocatoria del referéndum (...) en las provincias comprendidas en el ámbito territorial del proyectado Estatuto»*, de forma que llega a confundirse la distinción entre autorización del referéndum y su convocatoria. Por lo demás, parece lógico que, una vez finalizada la tramitación del proyecto de Estatuto, sea el legislativo quien impulse el procedimiento de ratificación, dirigiéndose a tal efecto al Gobierno, pero no porque le corresponda tomar la iniciativa sino en cumplimiento del mandato legal.

No es la ratificación de la norma institucional autonómica, obviamente, el supuesto que contempla la DT 7ª.3 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, ni con lo dicho pretendemos cuestionar la intervención del Gobierno de la Nación que se analizará en el número siguiente. Se trata aquí de resaltar que dicha DT previene someter a referéndum una decisión -o una serie de trámites conducentes a la decisión final de segregación-, en la que el ejecutivo regional es llamado a intervenir en último lugar, pues es de tener en cuenta que éste emitirá su informe vinculante (eventualmente, tras la

realización de encuestas y otras formas de consulta con objeto de llegar a una más motivada resolución) una vez cumplidos por el Ayuntamiento y la Diputación los trámites anteriores, de suerte que, en definitiva, le corresponde verificar la legalidad de todos ellos antes de impulsar, si procede, el trámite de referéndum subsiguiente.

Parece lógico concluir que, en este caso, ha de ser el Presidente de la Junta de Castilla y León, en cuanto supremo representante de la Comunidad Autónoma, quien solicite al Gobierno de la Nación la pertinente autorización previa a la celebración del referéndum.

2. El Estado como órgano autorizante.

Todas las consultas populares por vía de referéndum precisan, como requisito de validez, la autorización del Gobierno, salvo el referéndum consultivo del artículo 92.1 de la Constitución, que ha de ser autorizado por el Congreso de los Diputados. Así lo establece el artículo 2 LOMR y ni siquiera las consultas populares municipales que contempla el artículo 71 LRBRL pueden sustraerse a este mandato.

Sobre la naturaleza jurídica de la autorización estatal de las consultas municipales se ha pronunciado el Consejo de Estado en su dictamen 943/1994, de 9 de junio, considerándola un acto administrativo y no un acto político del Gobierno -en tanto no fiscalizable jurisdiccionalmente-, advirtiendo, no obstante, que el régimen jurídico de estos actos políticos se circunscribe al contenido y orientación de tales decisiones, que, sin embargo, adoptan un ropaje y son fruto de un *iter* de naturaleza claramente administrativa, y por ello sujetas a las reglas competenciales, procedimentales y formales que le son aplicables.

Sentado lo anterior, señala el Alto Órgano consultivo que el alcance de la autorización gubernamental tiene, ante todo, una

conexión general con la búsqueda de un equilibrio entre el principio representativo y el principio de participación directa de los vecinos, que se concreta en el control de los requisitos que deben concurrir; uno de naturaleza procedimental (solicitud de los Alcaldes previo acuerdo por mayoría absoluta del Pleno de la correspondiente Corporación municipal); otro, de naturaleza material, consistente en admitir únicamente consultas relativas a asuntos que reúnan simultáneamente las notas de ser de la competencia propia municipal, de carácter local y de especial relevancia para los intereses de los vecinos, excluyéndose, en todo caso, los asuntos relativos a la Hacienda Local.

En suma, el Consejo de Estado ve en la autorización de la consulta popular municipal una técnica de control externo de legalidad en materia de Régimen Local, que se refiere tanto a unos concretos y determinados requisitos y formalidades, como a la concreción de los principios organizativos expresamente recogidos y articulados en tal legislación, y que entraña una medida de control de la legalidad, de un lado, y, de otro, una apreciación del Gobierno de la Nación sobre la relevancia de ciertos asuntos para los intereses de los vecinos en cuestión.

A este parecer se puede añadir que el trámite autorizador es un control de legalidad previo, y, por lo que hace exclusivamente al binomio formado por el acuerdo de celebración de consulta municipal y la autorización previa del Estado, de carácter especial respecto al control posterior de actos o acuerdos municipales previsto en el artículo 65 LRBRL, puesto que en aquél se anticipará el juicio del Estado sobre el ajuste de la iniciativa al ordenamiento jurídico.

Sin entrar ahora a discernir si la naturaleza jurídica de la autorización de las consultas populares municipales por la que se inclina el Consejo de Estado es asimismo predicable del referéndum de

la DT tantas veces citada, está fuera de toda discusión la aplicación del artículo 2.1 de la LOMR. Y si en el estadio procedimental de iniciativa y aprobación de este referéndum, en que nos preguntábamos acerca de los órganos legitimados para dirigir al Gobierno la pertinente solicitud, se ha tenido que acudir a la aplicación analógica de dicha Ley, la fase autorizatoria del mismo, a cargo del Consejo de Ministros, aparece claramente regulada y diferenciada.

3. El órgano convocante.

En lo que concierne a la formalización de la convocatoria propiamente dicha, y con la única salvedad de las consultas populares municipales, que serán convocadas por el Alcalde, el apartado 3 del artículo 2 LOMR dispone que *«corresponde al Rey convocar a referéndum, mediante Real Decreto acordado en Consejo de Ministros y refrendado por su Presidente»*, haciendo así extensivo el régimen previsto en el artículo 92.2 de la Constitución al resto de las modalidades de referéndum que aquélla regula.

Y este debe ser el régimen de la convocatoria de referéndum de la DT 7ª.3 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, en defecto de previsión específica en otro sentido. En consecuencia, y para concluir este apartado C), en el referéndum de segregación previsto en la DT 7ª.3 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, será el Presidente del Gobierno regional quien formule la solicitud de autorización al Gobierno de la Nación (y se puede afirmar que debe acreditar el cumplimiento de los trámites previos), el Consejo de Ministros quien lo autorice y el Rey quien lo convoque.

D) Conclusiones.

Las consideraciones que, según nuestro parecer, justifican la pertinencia de regímenes legales claramente diferenciados para una u otra modalidad de consulta pueden resumirse en los siguientes puntos.

- La consulta popular municipal del artículo 71 LRBRL y el referéndum de la DT 7ª.3 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León no guardan más semejanza que la de constituir modalidades de participación directa de los ciudadanos en asuntos públicos por vía de consulta, en cuya autorización interviene, en ambos casos, el Consejo de Ministros.

- En cuanto a las diferencias, hemos visto que la primera fórmula participativa es potestativa y no vinculante, de ámbito territorial circunscrito al propio municipio, que encuentra su disciplina básica, aunque incompleta, en la LRBRL y, en lo no previsto en dicha Ley no es aplicable la LOMR. La materia u objeto de la consulta puede ser cualquiera de las que según la LRBRL corresponde gestionar al municipio con competencia propia para ello -a excepción de las relativas a la Hacienda Local- y siempre que pueda entrañar especial interés para los vecinos del mismo, que no de otro u otros municipios. Los sujetos intervinientes en la aprobación del acuerdo de su celebración y en el acto formal de convocatoria son el Pleno municipal y el Alcalde.

- Las notas distintivas del referéndum de la DT 7ª.3 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León son las siguientes: Se trata de un referéndum obligatorio y, hasta cierto punto, vinculante, y su ámbito territorial puede extenderse a más de un municipio. Ningún otro texto legal salvo el propio Estatuto de Autonomía disciplina su régimen, aunque la LOMR es de aplicación en el aspecto procedimental y cumple la función de norma integradora. Tiene un único y preciso

objeto, que es someter a ratificación de los habitantes del territorio concernido una iniciativa de segregación previamente adoptada e informada -en cuanto a su procedencia-, por tres entes territoriales distintos. En sentido estricto no se puede hablar de acto aprobatorio de la decisión de celebrarlo y, de ser autorizado por el Consejo de Ministros, su convocatoria corresponde al Rey.

II Análisis sobre el estado de observancia del ordenamiento jurídico de Castilla y León

Conforme al criterio seguido en años precedentes, han sido objeto de nuestra atención, en primer lugar, las normas emanadas del Estado a lo largo del año 1998, con el fin de constatar que el ejercicio de su potestad normativa se ha desenvuelto en el ámbito que le es propio, según el reparto constitucional de competencias. Se enumeran a continuación las leyes y disposiciones con fuerza de ley que han sido objeto de estudio, junto con una breve referencia a su alcance y contenido, sin que esta Institución haya advertido motivos para recomendar la interposición de recurso de inconstitucionalidad.

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

1.1. Seguimiento de la legislación del Estado

A) Leyes y demás disposiciones con fuerza de Ley:

Ley 1/1998, de 26 de febrero, de Derechos y Garantías de los Contribuyentes.

El precedente próximo de esta Ley se encuentra, en parte, en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que, aun ordenada a garantizar a los ciudadanos un tratamiento común ante todas ellas, excluyó su aplicabilidad directa a los procedimientos tributarios. La nueva norma incorpora así un conjunto de derechos y garantías básicos que se predicán de los contribuyentes y cuya obervancia obliga a todas las Administraciones tributarias por la propia naturaleza de los mismos. Se abordan al tiempo otras cuestiones que guardan estrecha relación con las exigencias constitucionales del sistema tributario, y cuya integración en un momento ulterior en la Ley General Tributaria se apunta desde la exposición de motivos.

Aunque la Ley guarda silencio sobre el título competencial que justifica su adopción, y no se formula como norma básica (de acuerdo con el concepto que viene siendo exigido por el Tribunal Constitucional), éste ha de entenderse comprendido en las previsiones del artículo 149.1, reglas 1ª y 14ª de la Constitución, habida cuenta del carácter básico de las materias que contempla.

Real Decreto-Ley 1/1998, de 27 de febrero, sobre infraestructuras comunes en los edificios para el acceso a los servicios de telecomunicación.

Se invocan por el legislador estatal, como título prevalente, sus competencias exclusivas para la regulación del régimen general de las comunicaciones, y, asimismo, en materia de legislación civil, que le vienen atribuidas en el artículo 149.1, reglas 21ª y 8ª de la

Constitución, respectivamente, en cuanto la disposición afecta a lo establecido por la Ley 49/1960, de 21 de julio, de Propiedad Horizontal.

Su adopción se justifica en la necesidad de desarrollar un nuevo marco legislativo en la materia, como consecuencia de la evolución de las telecomunicaciones en las últimas décadas mediante la televisión por satélite y las telecomunicaciones por cable, y en la oferta diversificada de sus servicios, entendiéndose superadas las previsiones de la Ley 46/1966, de 23 de julio, sobre antenas colectivas, que ahora deroga esta norma.

Ley 4/1998, de 3 de marzo, por la que se establece el régimen sancionador previsto en el Reglamento (CE) 23096/1994, del Consejo, de 15 de diciembre, relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono.

Con el carácter de legislación básica sobre protección del medio ambiente, de conformidad con el artículo 149.1.23ª de la Constitución, y en cumplimiento de lo previsto en el Reglamento comunitario, esta Ley tipifica las infracciones y el régimen sancionador necesario para la correcta aplicación de aquél, determinando los órganos que han de ejercer la potestad sancionadora cuando ésta corresponda a la Administración General del Estado.

Ley 5/1998, de 6 de marzo, de incorporación al Derecho español de la Directiva 96/9/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 1996, sobre la protección jurídica de las bases de datos.

La trasposición del Derecho comunitario mediante esta Ley comporta, a su vez, la modificación del Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1996,

de 12 de abril, con el fin de facilitar a sus destinatarios el acceso y la utilización de la normativa actual sobre la materia.

La propiedad intelectual constituye, en el Código Civil, una propiedad especial, como de especial se califica la ley a la que remite su artículo 429 para determinar las personas a quienes pertenece este derecho, la forma de su ejercicio y el tiempo de su duración. Tras la Constitución, el régimen jurídico de tal propiedad quedó establecido en la Ley 22/1987, de 11 de noviembre, de Propiedad Intelectual -dictada por el Estado de acuerdo con la competencia exclusiva que al efecto le viene atribuida en el artículo 149.1, 9ª CE-, posteriormente afectada por diversas leyes (en su mayor parte adoptadas en cumplimiento de Directivas comunitarias), y derogadas, una y otras, mediante el Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual, regularizando, aclarando y armonizando las disposiciones legales vigentes sobre la materia, en el que ahora incide la Ley 5/1998.

Varios artículos de la LPI de 1987 fueron impugnados en sede constitucional por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y por el Gobierno Vasco, por entender que su contenido invadía las competencias de ejecución atribuidas por sus respectivos Estatutos de Autonomía, recayendo sentencia 196/1997, de 13 de noviembre, en la que el Tribunal Constitucional, dado el tiempo transcurrido desde la interposición de los recursos, tuvo ocasión de pronunciarse finalmente sobre las previsiones contenidas al respecto en el Texto Refundido de la misma, declarando contrarios al orden constitucional de competencias (F.J.11) los apartados 1º -excepto el inciso final- y 3º del artículo 154 del TR 96, por entender que las facultades ejecutivas que en ellos se contemplan corresponden a las Comunidades Autónomas recurrentes. Sin embargo, se desestimaron los recursos en lo concerniente a la competencia estatal para autorizar la existencia de

entidades de gestión (nueva figura que viene a sustituir a la Sociedad General de Autores), llamadas a actuar en todo el territorio del Estado en defensa de los derechos protegidos por la Ley.

En virtud de la reforma del Estatuto de Autonomía que tuvo lugar mediante Ley Orgánica 11/1994, de 24 de marzo, corresponden a la Comunidad de Castilla y León funciones ejecutivas en esta materia, en los términos que establezcan las leyes y las normas reglamentarias que en su desarrollo dicte el Estado (anterior art. 28. 12 EACyL), cuyo ejercicio ha de entenderse en los términos establecidos por la STC citada.

Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, al anular más de doscientos artículos del Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, negando la supletoriedad del Derecho urbanístico estatal respecto del autonómico, ha supuesto una profunda revisión del contenido y alcance de los títulos competenciales que habilitan al Estado y a las Comunidades Autónomas a legislar sobre esta materia, según resulta del juego combinado de los artículos 148 y 149 de la Constitución. La incidencia de la doctrina constitucional, restrictiva de la competencia del Estado, se pone de manifiesto en esta Ley que, con el carácter de legislación básica, *ex* artículo 149.1, 1ª CE, regula las condiciones que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad del suelo en todo el territorio nacional, salvando, al tiempo, sus obligadas conexiones con el instituto expropiatorio, la responsabilidad patrimonial, el procedimiento administrativo común y el régimen de valoraciones, materias que inciden en el urbanismo y sobre las que, asimismo, el Estado ostenta competencias legiferantes.

Ley 7/1998, de 13 de abril, sobre condiciones generales de contratación.

Por afectar a la legislación civil y mercantil, el Estado invoca la competencia exclusiva que le atribuyen las reglas 6ª y 8ª del artículo 149.1 CE, al trasponer mediante esta Ley especial la Directiva 93/13/CEE, del Consejo, de 5 de abril de 1993. Sobre la base del mismo título competencial se modifica la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y la Ley Hipotecaria.

La Ley pretende proteger los legítimos intereses de los consumidores y usuarios, y, asimismo, a todos los potenciales sujetos adherentes a las llamadas condiciones generales de la contratación (estableciendo la distinción entre éstas y las cláusulas abusivas), arbitrando la posibilidad de control de las mismas a través de la vía jurisdiccional civil, con carácter general y previo a su integración en los posteriores contratos individuales, a cuyo efecto ostentan legitimación activa, entre otros sujetos, las asociaciones de consumidores y usuarios legalmente constituidas y que tengan estatutariamente encomendada la defensa de éstos, y, asimismo, el Instituto Nacional de Consumo y los órganos correspondientes de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones locales competentes en materia de defensa de los consumidores.

Ley 8/1998, de 14 de abril, de ampliación del concepto de familia numerosa.

Se trata de una modificación puntual del concepto de familia numerosa que trae causa, a su vez, de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social. Se cita en este apartado por cuanto el Procurador del Común no ha sido ajeno a las reivindicaciones planteadas por un considerable número de ciudadanos de nuestra Comunidad, puesto que, tras la reforma del 94,

no quedaron comprendidas en su ámbito de aplicación las unidades familiares con dos hijos, si uno ellos está afectado de minusvalía. Tras un estudio conjunto del régimen jurídico aplicable, -del que se dio cuenta en el Informe anual correspondiente a 1997-, y por entender que el régimen de protección debe ser homogéneo en todo el Estado, esta Institución sometió el asunto a la consideración del Defensor del Pueblo. La presente reforma aborda la solución a dicha problemática.

Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos.

Mediante esta Ley tiene lugar la trasposición de la Directiva Comunitaria 91/156, CEE, del Consejo, de 18 de marzo de 1991, que debía haberse adaptado al ordenamiento jurídico interno antes del año 1993. El fundamento de su condición de legislación básica se halla en el artículo 149.1, 23ª de la Constitución, sobre protección del medio ambiente, y se atiene al reparto constitucional entre el Estado y las Comunidades Autónomas en cuanto al ejercicio efectivo de las competencias sobre residuos. Se contempla la elaboración de planes autonómicos de residuos, que integrarán los planes nacionales. Las Entidades locales podrán elaborar sus propios planes de gestión de residuos urbanos de acuerdo con lo que al efecto se establezca por las respectivas Comunidades Autónomas.

Ley 11/1998, de 24 de abril, General de Telecomunicaciones.

El régimen jurídico de las telecomunicaciones comenzó su proceso liberalizador (con la consiguiente disminución de control administrativo sobre el sector) con la Ley 31/1987, de 18 de diciembre, de Ordenación de las Telecomunicaciones, impulsado por el progreso

tecnológico de los últimos años junto con la necesaria incorporación al ordenamiento español del acervo comunitario en esta materia, cuya extraordinaria incidencia en la práctica totalidad de los sectores económicos es evidente. Este proceso ha continuado imparable, como se manifiesta en las sucesivas modificaciones de aquella Ley, y en la adopción de una serie de leyes sectoriales dedicadas a regular las Telecomunicaciones por Satélite y por Cable.

La Ley que ahora se comenta, dictada en el ejercicio de la competencia exclusiva que corresponde al Estado de acuerdo con el artículo 149.1, 21ª de la Constitución, viene a derogar las anteriores (salvo excepciones puntuales), e incorpora los criterios contenidos en un buen número de Directivas comunitarias de elevada complejidad técnica. En ella se distinguen, asimismo, aquellas cuestiones que afectan al régimen de los medios de comunicación social, sobre el que el Estado ostenta competencias para el establecimiento de normas básicas, sin perjuicio de las facultades que en su desarrollo y ejecución corresponden a las Comunidades Autónomas.

Ley 22/1998, de 6 de julio, reguladora de la Objeción de Conciencia y de la Prestación Social Sustitutoria.

La Ley trata de hacer compatible el régimen jurídico de esta materia (derogando la Ley 48/1984, de 26 de diciembre) con el proceso de profesionalización de las Fuerzas Armadas, a la vez que contempla la posibilidad de que las Comunidades Autónomas colaboren en la gestión e inspección de la prestación social sustitutoria mediante la celebración de convenios con el Estado. La nueva norma se acomoda, asimismo, a las previsiones de la Ley 6/1996, de 15 de enero, del Voluntariado, sobre convalidación del tiempo dedicado a las actividades desarrolladas en este ámbito, y desde esta perspectiva se ha analizado aquélla, teniendo en cuenta que, en cuanto manifestación de

la acción social, el régimen jurídico del voluntariado no es competencia exclusiva de legislador estatal, sino compartida con las Comunidades Autónomas.

Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

También relacionada con la Ley del Voluntariado, en esta nueva Ley se dotan de rango legal un conjunto de medidas e instrumentos sobre la política del Estado español en la cooperación al desarrollo a las que no son ajenas las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales, puesto que si bien su aplicación directa viene referida a la Administración del Estado, la Ley dispone que la actividad que realicen las restantes Administraciones públicas se inspire en los mismos los principios, objetivos y prioridades de la política de cooperación internacional establecidos en ella. A tal efecto, se garantiza la presencia e intervención de las Comunidades Autónomas en la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo, como órgano de coordinación, concertación y colaboración entre las Administraciones públicas que ejecuten gastos computables como ayuda oficial al desarrollo.

Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

Siendo indiscutible el carácter exclusivo de la competencia estatal sobre legislación procesal con relación a nuestra Comunidad Autónoma, el interés que suscita esta Ley radica en la efectividad que alcanza la previsión contenida en los artículos 90 y 91 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (reformada por Ley Orgánica 6/1998, de 13 de julio), en cuanto a la existencia de Juzgados de lo Contencioso-Administrativo en cada provincia, con jurisdicción en toda ella y sede en su capital, como órganos jurisdiccionales

unipersonales a los que corresponde conocer de los recursos que se deduzcan frente a los actos y disposiciones de las Entidades locales, y frente a los actos de la Administración de las Comunidades Autónomas -salvo que procedan del respectivo Consejo de Gobierno-, en los términos de las reglas contenidas en el artículo 8 de la Ley sobre el objeto del proceso.

Ley 24/1998, de 13 de julio, del Servicio Postal Universal y de Liberalización de los Servicios Postales.

El nuevo régimen legal, que se justifica en la necesidad de reconocimiento explícito del derecho de todos a acceder a las comunicaciones postales a un precio asequible, trae causa de la Directiva 97/67/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de diciembre de 1997, relativa a las normas comunes para el desarrollo del mercado intracomunitario de los servicios postales y la mejora de la calidad del servicio, y se aprueba con fundamento en la competencia exclusiva reconocida al Estado en el artículo 149.1, 21ª de la Constitución, estableciendo un régimen de libre concurrencia respecto de una parte importante del sector.

Corrigiendo la dispersión normativa a que había dado lugar la progresiva desaparición del monopolio estatal sobre la prestación del servicio de Correos, se aborda ahora una regulación sistemática, calificando los servicios postales como servicios de interés general que se prestan en régimen de competencia, si bien, el servicio postal universal sigue teniendo la consideración de servicio público.

Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos.

Al tiempo que integra la distinta normativa legal vigente sobre hidrocarburos líquidos y gaseosos, que ahora queda derogada, la Ley comporta una reestructuración en profundidad del sector energético,

también inmerso en el proceso liberalizador iniciado hace años a consecuencia de la integración de España en la Unión Europea, a cuyo efecto se suprime la reserva a favor del Estado sobre la exploración, investigación y explotación de hidrocarburos, con la voluntad declarada de que éste sea regulador y no ejecutor de determinadas actividades industriales. Asimismo se suprime en el sector del gas la consideración de servicio público, aunque se mantiene su consideración de actividad de interés general.

Para justificar la adopción de la Ley son varios los títulos competenciales que se invocan *ex* artículo 149.1 de la Constitución, de alcance también diverso. Así, la Ley tiene carácter básico en cuanto afecta a la planificación general de la actividad económica y al régimen minero y energético, mientras que en otros casos se apela a la competencia exclusiva sobre régimen de comercio exterior, expropiación forzosa y servidumbres. Expresamente se reconoce la competencia de las Comunidades Autónomas para establecer los procedimientos administrativos que han de regir los actos derivados de la aplicación de esta Ley (si bien con sometimiento a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común). Esta previsión ha de ponerse en relación con las denominadas en el artículo 3 "competencias administrativas" (dentro del Título I dedicado a disposiciones generales), donde tras distinguir entre competencias del Gobierno y competencias de la Administración General del Estado, se enumera, entre las que corresponden a las Comunidades Autónomas, circunscritas a su respectivo ámbito territorial, la de desarrollo legislativo.

B) Reales Decretos:

En el análisis de las normas reglamentarias emanadas del Estado a lo largo de 1998 se ha indagado, asimismo, acerca de su eventual colisión con el régimen de competencias que corresponde a nuestra Comunidad Autónoma, circunstancia que no se ha apreciado en las veintisiete disposiciones que a continuación se citan, cuyo contenido responde, en buena medida, a la incorporación a nuestro ordenamiento interno de Directivas comunitarias que atañen a la competencia del Estado para establecer las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica e inciden, asimismo, en el comercio y sanidad exteriores. A este respecto, y aunque el Tribunal Constitucional siempre ha mantenido que la ejecución del Derecho comunitario corresponde al Estado o a las Comunidades Autónomas, según las normas constitucionales o estatutarias de reparto competencial, en la práctica y por la materia afectada, la trasposición ordinaria de las mismas suele tener lugar mediante normas estatales de naturaleza básica.

- Real Decreto 1913/1997, de 19 de diciembre, por el que se configuran como enseñanzas de régimen especial las conducentes a la obtención de titulaciones de técnicos deportivos, se aprueban las directrices generales de los títulos y de las correspondientes enseñanzas mínimas.

- Real Decreto 1914/1997, de 19 de diciembre, por el que se establecen las condiciones de acceso de terceros a las instalaciones de recepción, regasificación, almacenamiento y transporte de gas natural.

- Real Decreto 174/1998, de 16 de febrero, por el que se establecen las normas generales de reparto de determinadas cantidades de referencia integradas por la reserva nacional de cuotas lácteas.

- Real Decreto 230/1998, de 16 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de explosivos.

- Real Decreto 557/1998, de 2 de abril, por el que se establecen los principios relativos a la organización de los controles oficiales en el ámbito de la alimentación animal.

- Real Decreto 618/1998, de 17 de abril, por el que se aprueba la Reglamentación técnico-sanitaria para la elaboración, circulación y comercio de helados y mezclas envasadas para congelar.

- Real Decreto 619/1998, de 17 de abril, por el que se establecen las características técnicas, el equipamiento sanitario y la dotación de personal de los vehículos de transporte sanitario por carretera.

- Real Decreto 782/1998, de 30 de abril, por el que se aprueba el Reglamento para el desarrollo y ejecución de la Ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y Residuos de Envases.

- Real Decreto 1186/1998, de 12 de junio, sobre medidas de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo del Plan 1998-2001.

- Real Decreto 1190/1998, de 12 de junio, por el que se regulan los programas nacionales de erradicación o control de organismos nocivos de los vegetales aún no establecidos en el territorio nacional.

- Real Decreto 1991/1998, de 12 de junio, sobre autorización y registro de establecimientos e intermediarios del sector de la alimentación animal.

- Real Decreto 1193/1998, de 12 de junio, por el que se modifica el Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, por el que se establecen medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres.

- Real Decreto 1356/1998, de 26 de junio, por el que se establecen las normas aplicables a la producción, comercialización y utilización de los materiales forestales de reproducción de especies no sometidas a la normativa comunitaria.

- Real Decreto 1486/1998, de 10 de julio, sobre la modernización y mejora de la competitividad del sector lácteo.

- Real Decreto 1563/1998, de 17 de julio, de medidas para la mejora integral de las explotaciones de producción y en relación con los compradores de leche.

- Real Decreto 1749/1998, de 31 de julio, por el que se establecen las de medidas de control aplicables a determinadas sustancias y sus residuos en los animales vivos y sus productos.

- Real Decreto 1760/1998, de 31 de julio, por el que se determina la composición y funcionamiento del Consejo de la Red de Parques Nacionales, de las Comisiones Mixtas de Gestión de dichos parques y de sus Patronatos.

- Real Decreto 1976/1998, de 18 de septiembre, por el que se modifica el real Decreto 1133/1997, de 11 de julio, por el que se regula la autorización de las ventas a distancia e inscripción en el Registro de empresas de ventas a distancia.

- Real Decreto 1980/1998, de 18 de septiembre, por el que se establece un sistema de identificación y registro de los animales de la especie bovina.

- Real Decreto 2110/1998, de 2 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar.

- Real Decreto 2114/1998, de 2 de octubre, sobre Registro Administrativo de Sociedades Laborales.

- Real Decreto 2451/1998, de 13 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Junta Arbitral de resolución de conflictos en materia de tributos del Estado cedidos a las Comunidades Autónomas.

- Real Decreto 2485/1998, de 13 de noviembre, por el que se desarrolla el artículo 62 de la Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista, relativo a la regulación del régimen de franquicia, y se crea el Registro de Franquiciadores.

- Real Decreto 2452/1998, de 17 de noviembre, por el que se aprueba la Reglamentación técnico-sanitaria para la elaboración, distribución y comercio de caldos, consomés, sopas y cremas.

- Real Decreto 2599/1998, de 4 de diciembre, sobre los aditivos en la alimentación de los animales.

- Real Decreto 2721/1998, de 18 de diciembre, sobre determinadas ayudas comunitarias en el sector agrario.

- Real Decreto 2818/1998, de 23 de diciembre, sobre producción de energía eléctrica por instalaciones abastecidas por recursos o fuentes de energía renovables, residuos y cogeneración.

C) Reales Decretos de transferencias:

- Real Decreto 1756/1998, de 31 de julio, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad de Castilla y León en materia de ejecución de la legislación sobre productos farmacéuticos.

En virtud de esta norma tiene lugar el ejercicio efectivo, a partir de 1 de octubre de 1998, de las competencias de ejecución de la legislación y normas reglamentarias del Estado sobre productos farmacéuticos que, a tenor del artículo 28.10 del Estatuto de Autonomía (actualmente artículo 36.7), vienen atribuidas a la Comunidad de Castilla y León.

- Real Decreto 1756/1998, de 31 de julio, sobre ampliación de los medios adscritos a los servicios traspasados a la Comunidad de Castilla y León en materia de agricultura (FEGA).

En consonancia con la competencia exclusiva que ostenta la Comunidad de Castilla y León en materia de agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía (actualmente artículo 32.1, 7ª, EACyL), tiene lugar el traspaso de los medios del Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA) afectos a las actividades de gestión de estas ayudas.

1.2. Jurisprudencia constitucional.

Los pronunciamientos del Supremo interprete constitucional representan una referencia indispensable en el ejercicio de la función defensora de nuestro Estatuto de Autonomía, y en ellos nos detenemos de manera especial cuando vienen directamente referidos al mismo, al enjuiciar la actividad legislativa de la Comunidad Autónoma.

Si nuestras fuentes de información no yerran, tres eran los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Gobierno de la Nación contra sendas leyes aprobadas por las Cortes de Castilla y León, pendientes de resolver y en los que en el año 1998 han recaído las correspondientes sentencias.

En el recurso contra la primera de las leyes objeto de impugnación, Ley 3/1990, de 16 de marzo, de Seguridad Industrial de Castilla y León, que ha sido resuelto por sentencia 179/1998, de 16 de septiembre, se discutía globalmente, sin hacer referencia a otras posibles invasiones competenciales (salvo lo que más adelante se dirá), ni a una eventual contravención de preceptos constitucionales sustantivos, la competencia de la Comunidad de Castilla y León para legislar sobre la materia, al entender que ésta no se encontraba en la enumeración recogida en el artículo 148.1 de la Constitución, ni en los artículos 26 y 27 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, que atribuye una mera función ejecutiva en materia de industria "a efectos de impulsar el desarrollo de la región", que no comporta, en modo alguno, potestad para legislar.

El Tribunal Constitucional comienza por señalar que los términos del debate se han visto sustancialmente alterados tras la entrada en vigor de la Ley Orgánica 11/1994, de 24 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, en cuya virtud, y a tenor de su artículo 26.1, 27) la Comunidad Autónoma ostenta competencia exclusiva en materia de industria sin perjuicio de lo que determinen las normas del Estado por razones de seguridad y otras que enumera el precepto, por lo que, de acuerdo con la doctrina uniforme a la que el Tribunal Constitucional se remite, ha de estarse al nuevo canon de constitucionalidad a la hora de dictar sentencia, concluyendo que el recurso, en este punto, no puede prosperar.

El recurso se enjuicia, no obstante lo anterior, habida cuenta que el Estado invoca también su competencia exclusiva en materia de seguridad pública (art.149.1.29ª CE), sobre la que incide ilegítimamente la Ley autonómica, al establecer los fines que en la misma se enumeran, cuya mantenimiento y preservación -según aduce el recurrente- le estarían vedados aun cuando Castilla y León accediera

al mismo nivel de competencias que tienen otras Comunidades Autónomas.

A tal efecto, acude asimismo el Tribunal Constitucional a su doctrina anterior sobre el reparto de competencias en materia de seguridad industrial, (SsTC 203/1992. de 26 de noviembre y 243/1994, de 21 de julio, recaídas ambas en los conflictos positivos de competencias interpuestos por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña), en la que afirmaba que la seguridad industrial es una submateria que pertenece a la de industria, y que, si bien el Estado tiene atribuida potestad normativa para dictar normas "por razones de seguridad industrial", ésta no excluye la posibilidad de la Ley autonómica, si la Comunidad posee competencia exclusiva en materia de industria. Se trata de una concurrencia de potestades normativas que podrán ser ordenadas por el legislador estatal con los criterios y puntos de conexión que resulten del marco constitucional y estatutario, correspondiendo la ejecución de dicha normativa y de la complementaria que pueda dictar la Comunidad Autónoma exclusivamente a ésta.

Sobre esta base, declara el Tribunal Constitucional que la seguridad industrial no se inscribe en el genero "seguridad pública", pues tiene una conexión específica y mas estrecha con la materia de industria, en los términos antes expuestos, y, en consecuencia, no se mantiene inaccesible a las Comunidades Autónomas, concluyendo que la Ley de Seguridad Industrial de Castilla y León se ciñe perfectamente a ese ámbito específico.

Distinta suerte ha seguido el recurso interpuesto contra determinados preceptos de la Ley 14/1990, d 28 de noviembre, de Concentración Parcelaria de Castilla y León, resuelto por sentencia 150/1998, de 2 de julio. El Tribunal Constitucional da la razón al

Estado, que no rechaza la competencia genérica a cuyo amparo se dicta dicha Ley (el entonces artículo 26.1, 19) del Estatuto de Autonomía), sino que basa el recurso en que algunos de sus preceptos invaden ámbitos materiales concretos reservados a la competencia estatal.

La cuestión nuclear que se discute viene referida a la competencia de la Comunidad Autónoma para atribuirse los bienes vacantes que se manifiestan con ocasión de las operaciones de concentración parcelaria, a cuyo efecto aduce el recurrente -con fundamento en la naturaleza civil de la norma que pueda regular el régimen jurídico y el destino de los llamados bienes vacantes, sin dueño o mostrencos, legislación de competencia exclusiva estatal *ex* artículo 149.1.8 de la Constitución- que de este modo se produce una subrogación en la posición del Estado, pese a que ostenta la titularidad de éstos en virtud de los artículos 21 y 22 de la Ley de Patrimonio del Estado.

En este punto, recuerda el Alto Tribunal lo anteriormente dicho al respecto en su sentencia 58/1982, de 27 de julio, sobre una previsión semejante de la Ley de Patrimonio de la Generalidad de Cataluña (art.11) pues si bien se dejó abierta la posibilidad de que los bienes vacantes pudieran ser atribuidos a "entes distintos de la Administración Central", se dijo entonces y se reitera ahora que deberá ser una ley estatal quien realice tal atribución, pues una cosa es la competencia para legislar sobre el patrimonio propio, y otra que el ejercicio de esa competencia modifique también la legislación vigente sobre Patrimonio del Estado.

A propósito de otros preceptos también impugnados, recuerda asimismo el Tribunal Constitucional que en otras muchas ocasiones ha advertido que "la simple reproducción por la legislación autonómica [de normas estatales], incurre en inconstitucionalidad por invasión de

competencias en materias cuya regulación no corresponde a las Comunidades Autónomas".

Por último, y aunque con menor alcance que el pretendido por el Estado, la sentencia 110/1998, de 21 de mayo resuelve el recurso contra la Ley 6/1992, de 18 de diciembre, de protección de los ecosistemas acuáticos y de regulación de la pesca en Castilla y León, en la que el Tribunal se atiene en buena medida a lo apreciado en su sentencia 15/1998, de 22 de enero (Ley de Castilla-La Mancha 1/1992, de pesca fluvial), para apreciar que nuestra Ley autonómica incurre en contravención de la competencia que ostenta el Estado en materia de aguas, *ex* artículo 149.1. 22ª de la Constitución.

La Ley cuestionada se apoya en la competencia exclusiva en materia de pesca fluvial y lacustre, acuicultura y caza, así como en la de dictar normas adicionales de protección del ecosistema en que se desarrollan dichas actividades (art. 26.1 10ª del Estatuto, en su redacción anterior a la Ley Orgánica 4/1999). Sin embargo, y habida cuenta de la fecha en que aquella fue promulgada, uno de los argumentos esgrimidos por el Estado fue que la Comunidad de Castilla y León no contaba con competencias legislativas en materia de medio ambiente, sino únicamente de ejecución *ex* artículo 28.3 del EACyL (según su redacción en la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero).

A su lado, se fundamentaba asimismo el recurso en la invasión de las competencias exclusivas del Estado sobre legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos, cuando las aguas discurren por más de una Comunidad Autónoma (art. 149.1.22ª CE), para concluir que una cosa es la regulación de la pesca y otra bien distinta la regulación del dominio público hidráulico.

Los artículos impugnados se encuentran en el Título I de la Ley, es decir, el dedicado a la protección de los ecosistemas acuáticos

(excepto el artículo 36.7, y, en conexión con ellos, algunos preceptos tipificadores de infracciones -Título V-), y la sentencia declara inconstitucionales aquellos que considera referidos a actuaciones en el dominio público hidráulico, tales como la determinación del caudal ecológico, medidas relativas al régimen de embalses, protección de cauces, aprovechamientos, regulación de actividades deportivas, y vertidos -cuya autorización se supedita al informe vinculante de la Junta de Castilla y León-.

La controversia es exponente, una vez más, de las dificultades que encierra deducir con claridad la titularidad de las competencias medioambientales que, si bien son de ejercicio compartido, se ven directamente afectadas por materias que corresponden a otros títulos competenciales.

1.3. Desarrollo normativo del Estatuto de Autonomía

Como es evidente, el cumplimiento de la misión de defensa del Estatuto de Autonomía y tutela del ordenamiento jurídico de Castilla y León ha de abordarse desde una concepción global y sistemática de todo nuestro material normativo, y no sólo por referencia a la producción legislativa de presente. A ello hemos de añadir que el carácter de ordenamiento secundario que se predica del propio de las Comunidades Autónomas requiere no perder de vista las relaciones entre éste y el ordenamiento jurídico estatal.

En consecuencia, no son pocas las ocasiones en que nuestra actividad se dirige hacia el contenido de normas vigentes desde hace tiempo, y sobre cuyo entendimiento hemos de pronunciarnos a instancia de quienes comparecen ante esta Institución, circunstancia que nos permite, al tiempo, formular consideraciones concretas sobre el

estado de observancia, aplicación e interpretación de nuestro ordenamiento jurídico autonómico, como es el caso del que se da noticia en el apartado 1.3.3 de este epígrafe.

1.3.1. Las incompatibilidades de los altos cargos

Bajo la rúbrica precedente se expone una cuestión que nos ha llevado a afinar en el entendimiento del artículo 147.2 c) de la Constitución, al señalar como contenido obligatorio del Estatuto de Autonomía "*la denominación, organización y sede de las instituciones autonómicas propias*". Siendo claro que el Estatuto no puede comprender la regulación pormenorizada de las instituciones de la Comunidad, el Tribunal Constitucional (STC 89/1984, de 28 de septiembre) ha entendido que de dicho precepto no se puede deducir una reserva estatutaria absoluta frente a la Ley autonómica, sino que significa, sin duda "*la absoluta exclusión de la norma estatal no estatutaria*".

En efecto, nuestro Estatuto de Autonomía (actual artículo 19.3), encomienda a las Cortes autonómicas regular las atribuciones y el estatuto personal de los miembros de la Junta de Castilla y León, lo que ha tenido lugar mediante Ley 6/1989, de 6 de octubre, de incompatibilidades de los miembros de la Junta de Castilla y León y de otros cargos de la Administración de la Comunidad Autónoma, y, en relación ella, el Procurador del Común ha analizado el régimen jurídico aplicable a la designación de altos cargos como miembros de los órganos colegiados de la Administración de la Comunidad, constituidos en tribunales o comisiones de selección de personal al servicio de la

misma, dirigiendo a la Consejería de Presidencia y Administración el siguiente escrito.

"Ante esa Institución ha comparecido el Grupo Parlamentario Socialista de las Cortes de Castilla y León, planteando que en la Administración de Castilla y León viene siendo habitual la designación de altos cargos de la Junta para presidir tribunales de oposiciones, comisiones de concursos de méritos o comisiones de nombramiento de interinos, sin atenerse a la legalidad vigente, ya que, aunque se trata de una actividad compatible, de acuerdo con la Ley 6/1989, de 6 de octubre, de incompatibilidades de los miembros de la Junta de Castilla y León y de otros cargos de la Administración de la Comunidad Autónoma, el citado Grupo Parlamentario considera imposible su aplicación hasta tanto no tenga lugar el desarrollo reglamentario previsto en la misma. A tal efecto se solicita nuestro parecer y, en su caso, las actuaciones que procedan.

Puesto que se trata de una cuestión esencialmente jurídica -ante la ausencia de norma reglamentaria autonómica se propugna la aplicación supletoria de la legislación del Estado-, se expondrán seguidamente las conclusiones a que ha llegado esta Institución, a la luz de las referencias normativas que se entienden aplicables, tomando como punto de partida la legislación estatal sobre la materia.

Primera.- En nuestro texto constitucional aparecen referencias a las incompatibilidades de determinados titulares de órganos constitucionales o de relevancia constitucional, cuya finalidad es, según los casos, garantizar la separación de funciones o la transparencia pública en la correspondiente gestión, o, incluso, la imparcialidad del órgano en cuestión.

Así sucede respecto al Gobierno de la Nación en el artículo 98.4 CE, que encomienda a la ley regular el estatuto e

incompatibilidades de sus miembros, tras señalar que éstos no podrán ejercer otras funciones representativas que las propias del mandato parlamentario, ni cualquier otra función pública que no derive de su cargo, ni actividad profesional o mercantil alguna.

El legislador estatal dio cumplimiento al precedente mandato mediante la actualmente derogada Ley 25/1983, de 26 de diciembre, de Altos Cargos (expresión comprensiva, entonces, de los miembros del Gobierno, Secretarios de Estado y titulares de puestos de nombramiento directo por el Gobierno que, por implicar especial confianza o responsabilidad se clasifiquen por Ley como tales), con la voluntad, declarada en su exposición de motivos, de garantizar la independencia e imparcialidad de sus decisiones, evitar toda posible colisión de intereses no sólo en las relaciones del sector público con el privado, sino también entre las esferas distintas de aquél, asegurar la absoluta dedicación a sus funciones y, en consecuencia, el eficaz funcionamiento de la Administración.

En la misma línea, la vigente Ley 12/1995, de 11 de mayo, de incompatibilidades del Gobierno de la Nación y de los altos cargos de la Administración General del Estado, invoca el principio general de incompatibilidad absoluta con cualquier actividad pública o privada, retribuida o no, si bien se admite *«el ejercicio de determinadas actividades, lógicamente exceptuadas por no afectar a la dedicación absoluta del alto cargo o a su independencia»*. En efecto, su artículo 3 declara compatibles, entre otras, las actividades relativas al desempeño de cargos que les corresponda con carácter institucional, y, asimismo, la condición de presidente, miembro o secretario de órganos colegiados de las Administraciones públicas, cuando deban realizar dichas funciones por razón del cargo.

Segunda.- Tanto por su contenido como por la cualidad de sus destinatarios, la Ley 12/1995 puede considerarse *ley especial* respecto a la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, que con carácter general disciplina el sistema de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones públicas, conforme previene el artículo 103.3 CE, y de cuya aplicación es presupuesto la existencia de una relación de empleo, cualquiera que sea su naturaleza jurídica (funcionarial o laboral).

La práctica totalidad de los preceptos de esta última Ley tienen la consideración de bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, dictadas al amparo del artículo 148.1. 18ª de la Constitución; y, si bien la justificación de las limitaciones que comporta se halla en el principio de imparcialidad, tendente a evitar la colisión de intereses entre las actividades públicas y privadas del empleado público, no es esta la única finalidad constitucionalmente posible, ya que a su lado y conectada al principio de eficacia, se establece asimismo la incompatibilidad económica (STC. 178/1989, de 2 de noviembre -F.J. 3-).

Así pues, la Ley 53/1984, parte, como principio fundamental, de la dedicación a un solo puesto de trabajo en el sector público (sin más excepciones que las que demande el propio servicio), respetando el ejercicio de las actividades privadas que no impidan o menoscaben el estricto cumplimiento de los deberes inherentes al desempeño de empleos públicos, o comprometan la imparcialidad o independencia del personal comprendido en su ámbito de aplicación.

Por lo que a la presente resolución atañe, su artículo 19, letra c) excluye expresamente del régimen de incompatibilidades «*la participación en Tribunales calificadoros de pruebas selectivas para ingreso en las Administraciones Públicas*».

Tercera.- El análisis comparado de las referencias normativas precedentes nos acerca a la cuestión nuclear a dilucidar, es decir, la legalidad de la presencia de altos cargos en los órganos colegiados encargados de la selección de los empleados públicos, que reciben la denominación de Tribunales y Comisiones Permanentes de Selección en el Reglamento General de Ingreso del personal al servicio de la Administración General del Estado (abreviadamente RGI), aprobado por Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, cuyo artículo 11 manda que los Tribunales estén constituidos por un número impar de miembros *funcionarios de carrera*, y lo mismo dispone el artículo 12 para las Comisiones Permanentes de Selección (que se establecerán por Orden del Ministerio para las Administraciones Públicas). Además, y de acuerdo con el artículo 13.1, los órganos de selección no podrán estar formados mayoritariamente por funcionarios pertenecientes al mismo Cuerpo o Escala objeto de la selección.

En nuestra opinión, la referencia genérica a la pertenencia a órganos colegiados de las Administraciones públicas que se contiene en el artículo 3.1, b) de la Ley 12/1995, como actividad que se declara compatible para los altos cargos, no impide su presencia en los órganos de selección de personal, siendo cuestión distinta que la necesaria dedicación a las tareas selectivas y el carácter estrictamente profesional de dichos órganos aconseje excluir de las mismas a quienes tengan la consideración de altos cargos, según expresaba el Real Decreto 226/1991, de 22 de febrero, de aprobación de la Oferta de Empleo Público, como regla que se ha venido manteniendo desde entonces en los Reales Decretos aprobatorios de las sucesivas Ofertas de Empleo Público.

No obstante, y aún bajo la vigencia de la Ley anterior, las reglas sobre ingreso en el Cuerpo Superior de Letrados del Estado han venido atribuyendo la Presidencia del Tribunal de oposiciones al

Subsecretario del Ministerio de Justicia (R.D. 423/1988, de 29 de abril), y, más adelante, al Director General del Servicio Jurídico del Estado (R.D. 1087/1992, de 11 de septiembre), cargos ambos comprendidos en el ámbito de aplicación de la tan repetida Ley especial, si bien, el Real Decreto 349/1998, de 6 de marzo, ha modificado la titularidad de la Presidencia del Tribunal, de acuerdo con los criterios de los RR.DD. por los que se han venido aprobando las ofertas de empleo público. Se observa, pues, que el ejecutivo estatal ha sustentado de modo simultáneo criterios diversos sobre la cuestión que nos ocupa.

Siendo esta la situación por lo que a la Administración General del Estado se refiere, no tenemos constancia de pronunciamiento alguno en sede jurisdiccional relacionado con la misma, salvo el contenido en la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Baleares, de 10 de julio de 1995, recaída en el recurso 656/95, sobre pretendida ilegalidad de pruebas selectivas para ingreso en los Cuerpos y Escalas de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.

En el Fundamento Jurídico séptimo de dicha sentencia se razona como sigue:

«Que la exclusión de los altos cargos de las tareas selectivas (...) sea medida aconsejable, como así nos parece, y así viene reconociéndolo la Administración del Estado en sus ofertas públicas de empleo (...) no es criterio que comparta la Administración de la Comunidad Autónoma, sea porque piense que las tareas de selección no exigen tanta dedicación ni profesionalidad, o sea porque considere que sus altos cargos -Vicepresidente, Conseller, Director General y Secretario General- pueden desempeñarlas sin merma de sus tareas propias...».

En suma, y aun cuando pueda advertirse cierto tono de reproche, éste no es de índole jurídica, pues La Sala entiende que, al no resultar la incompatibilidad de lo previsto en la Ley de Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma (Ley 5/1984, de 24 de octubre, art. 32, que se limita a no contemplar este supuesto), el criterio adoptado por la Comunidad Autónoma no se aparta del Derecho.

Cuarta.- En otro orden de cosas y admitiendo, como no podía ser de otro modo, que los principios inspiradores del régimen de incompatibilidades de los miembros del Gobierno de la Nación, según se apuntan desde la Constitución misma, no pueden ser ignorados cuando de los ejecutivos autonómicos se trata, es preciso recordar que la capacidad de autoorganización de las instituciones básicas autonómicas surge del correspondiente Estatuto, como una competencia inherente a la propia Comunidad en su calidad de ente.

En efecto, el artículo 16.2 de nuestro Estatuto de Autonomía (en la redacción dada por la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero) disponía que una Ley aprobada por las Cortes de Castilla y León había de regular el estatuto personal e incompatibilidades de los miembros de la Junta, que reciben la denominación de Consejeros, previsión que tuvo lugar mediante la Ley 6/1989, de 6 de octubre, que abordó el régimen de incompatibilidades de los miembros de la Junta de Castilla y León y, asimismo, de otros cargos de la Comunidad Autónoma en atención a los puestos de trabajo desempeñados por los mismos, según la enumeración contenida en el artículo 2, apartados 2 y 3 de la Ley.

La Ley propugna para todo el personal comprendido en su ámbito de aplicación un régimen de dedicación absoluta y exclusiva, que declara incompatible con el desempeño de cualquier puesto de trabajo, cargo o actividad que pueda impedir o dificultar la plena

disponibilidad para cumplir sus deberes con puntualidad y eficacia, o que pueda comprometer o poner en entredicho su imparcialidad o independencia en el cumplimiento de las funciones públicas encomendadas, salvo lo expresamente autorizado en la propia Ley.

Dichas salvedades aparecen en el Capítulo V, bajo la rúbrica de Actividades Compatibles, siendo objeto primordial de nuestro estudio la contenida en la letra c) del artículo 10.1 en los siguientes términos:

«La participación de carácter institucional, reglamentariamente establecida, en tribunales calificadores de pruebas selectivas o en comisiones de valoración de méritos para la resolución de concursos de cualquier naturaleza, así como la participación en la realización de funciones docentes para la formación, selección y perfeccionamiento del personal en Centros Oficiales de Formación de Funcionarios.»

Como medio para desentrañar el sentido y alcance de la norma, hemos acudido a los antecedentes parlamentarios que se encuentran en la tramitación de la Proposición de Ley 4 presentada por el Grupo Parlamentario de Centro Democrático y Social (B.O. C. C. y L. nº 53 de 4 de octubre de 1988), y cuyo artículo 3º, letra c) ya contemplaba como excepción a la regla general de incompatibilidad «la participación en tribunales de oposiciones para pruebas selectivas de acceso a la función pública o a concursos de traslados».

Este artículo 3º fue objeto de enmiendas por parte de los Grupos Parlamentarios Mixto, Socialista y Popular. Este último, en la enmienda de modificación 14, calificaba como «institucional» el carácter de la participación, y se hacía llamamiento a la norma reglamentaria, siendo aceptada por unanimidad, según el Informe de la Ponencia publicado en el B.O.C.C. y L nº 100, de 9 de julio de 1989, si bien se introduce en sus redacción determinadas modificaciones y se

adiciona un apartado segundo. Así, se incorpora a la PpL un nuevo artículo 10, que sustituye al artículo 3 del propuesto inicialmente. El inciso que nos ocupa -letra c)- quedó redactado en los siguientes términos:

«La participación de carácter institucional, reglamentariamente establecida, en tribunales calificadoros de pruebas selectivas o en comisiones de valoración de méritos para la resolución de concursos de cualquier naturaleza, así como la participación en la realización de funciones docentes para la formación, selección y perfeccionamiento del personal en Centros Oficiales de Formación de Funcionarios».

Las modificaciones efectuadas al conjunto del artículo 10 durante el resto de la tramitación parlamentaria -en parte fruto de una enmienda transaccional de los Grupos Parlamentarios Popular, Socialista y de Centro Democrático y Social-, no afectaron al apartado c) precedente, que se mantuvo idéntico hasta su aprobación por el Pleno (D.S. nº 53 de 5 de octubre de 1989), no constandingo debate alguno acerca de la citada enmienda 14 del Grupo Parlamentario Popular que ayude a averiguar la voluntad del legislador al establecer las expresiones que nos ocupan.

Quinta.- No corresponde al Procurador del Común emitir juicio alguno sobre la oportunidad y acierto del legislador autonómico al admitir, como excepción a las reglas de incompatibilidad de altos cargos, que éstos puedan formar parte de los órganos de selección de oposiciones y concursos, régimen que, por otro lado, está previsto igualmente en las Comunidades Autónomas de Cataluña, Canarias, Castilla-La Mancha, e Islas Baleares, entre otras.

Sin embargo, y en estrictos términos de técnica jurídica, conviene poner de relieve ciertos aspectos que oscurecen la comprensión de la regla precedente, al preguntarnos sobre cuál sea el

carácter institucional de la participación que se regula, y, además, *reglamentariamente establecida*.

Así, no podemos sino calificar la primera parte de la proposición como superflua, toda vez que, como titulares de los órganos superiores o directivos de la Administración pública, a los altos cargos corresponde, por definición, el ejercicio de las funciones inherentes a la propia estructura burocrática a la que pertenecen, al contrario que sucede cuando la participación de los altos cargos (que cobra todo su sentido en la actual organización territorial del Estado español) tiene lugar *ad extra*, esto es, en el seno de entes u órganos ajenos a la Comunidad Autónoma, según se alude, esta vez acertadamente, en la letra a) del mismo artículo, pues no otra cosa es ostentar los cargos que con carácter institucional les corresponda o para los que fueran designados por su propia condición.

En consecuencia, y toda vez que los órganos colegiados que han de intervenir en los procesos selectivos de personal se encuadran en el ámbito organizativo interno de la Administración, a cuyo servicio se ordenan, la participación en los mismos, tanto si se trata de altos cargos como del resto de funcionarios, es de carácter ordinario y no institucional.

Tampoco se acierta a explicar qué aspectos puede establecer el reglamento respecto de una norma que regula de forma completa tanto el supuesto de hecho -la participación de altos cargos en los órganos de selección-, como su consecuencia jurídica -su consideración como compatible-, salvo que, al hacer llamamiento a la norma reglamentaria, se haya incurrido en la frecuente confusión de calificar como reglamento aquellos actos del ejecutivo que revisten la forma de Decreto u Orden, pero cuyo contenido no participa de las notas propias de toda disposición de carácter general (así, la designación del Tribunal

Calificador o Tribunal de Selección ha de hacerse en la Orden de convocatoria de los procedimientos selectivos. Art. 43.2 del Decreto Legislativo 1/90, de 25 de octubre, Texto Refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Administración de la Comunidad de Castilla y León).

Sexta.- Con todo, y a pesar de las dificultades interpretativas que se han puesto de manifiesto, hemos de partir de la absoluta aplicabilidad de la Ley de las Cortes de Castilla y León 6/ 1989, de 6 de octubre, desde su entrada en vigor, y, en consecuencia, tanto de las reglas generales de incompatibilidad como de sus excepciones. Nuestro parecer se fundamenta en los siguientes extremos:

a) No existe en la misma ninguna previsión deslegalizadora, que en todo caso sería inadmisibles, habida cuenta de la reserva de Ley que sobre la materia establecía el artículo 16.2 del Estatuto de Autonomía (e igualmente, tras su reforma mediante Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero, el artículo 19.3 del mismo).

En este sentido, y como tiene declarado el Tribunal Constitucional, el significado último del principio de reserva de ley es *«asegurar que la regulación de los ámbitos de libertad que corresponden a los ciudadanos dependa exclusivamente de la voluntad de sus representantes, por lo que tales ámbitos han de quedar exentos de la acción del ejecutivo, y, en consecuencia, de sus productos normativos propios, que son los reglamentos. El principio no excluye, ciertamente, la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley, lo que supondría una degradación de la reserva formulada por la Constitución en favor del legislador.»* (STC 83/1984, de 24 de julio. F.J.4).

b) No cabe sostener que la ausencia del reglamento hace inoperante la previsión legislativa, pues sería tanto como otorgar al ejecutivo un derecho o facultad de veto sobre todas aquellas leyes que no cuentan con el complemento reglamentario correspondiente, conclusión que no dudamos en calificar como constitucionalmente inadmisibles, puesto que mientras la Ley emana de un poder potencialmente ilimitado, el reglamento es dictado por otro radicalmente limitado.

c) Sentado que en nuestro sistema de producción normativa el reglamento es norma subordinada a la Ley, a la que no puede contradecir ni enmendar, el ejercicio de la potestad reglamentaria debe limitarse a ser un complemento de la regulación legal que sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia Ley. En consecuencia, resulta imposible aceptar que el reglamento pueda establecer un régimen más restrictivo a la actividad que la Ley declara de plano compatible.

d) Del mismo modo, no existe laguna legal que pueda completarse *por la legislación general del Estado*, y, de admitir a los solos efectos dialécticos tal hipótesis, la legislación general sobre la materia - art. 19 de la Ley 53/1984- declara expresamente compatible la actividad que nos ocupa, y, en la ley especial -art. 3.1, b) de la Ley 12/1995- se encuentra implícita. Menos aún puede pretenderse la aplicación supletoria de los RR.DD. aprobatorios de las ofertas de empleo público que son competencia de la Administración del Estado, cuya naturaleza reglamentaria viene siendo rechazada por la doctrina y la jurisprudencia.

Cuanto antecede se erige en fundamentación suficiente para no apreciar la irregularidad pretendida por el Grupo Parlamentario

compareciente. No obstante, en mérito a la complejidad de la controversia suscitada, he acordado dirigir a V.E. la presente resolución, por si fuera pertinente la adopción de medidas normativas que contribuyan a reforzar la legalidad de la actuación de esa Administración, respecto de los miembros que han de formar parte de los órganos encargados de la selección de sus empleados públicos."

1.3.2. Colegios Profesionales

Nuestro Estatuto de Autonomía (antes de la reforma operada por la Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero), no contenía mención expresa a la competencia de la Comunidad Autónoma sobre Colegios Profesionales, si bien el artículo 27.1, 7) se refería a competencias de desarrollo y ejecución de la legislación del Estado en materia de Corporaciones de Derecho Público representativas de intereses económicos y profesionales, expresión también utilizada en el artículo 15.2 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, al disponer que las Corporaciones que existan o se constituyan en el territorio de cada Comunidad Autónoma ajustarán su organización y competencias a los principios y reglas básicas establecidas en la legislación del Estado para dichas Entidades.

Como es sabido, la legislación estatal en esta materia es anterior a la Constitución -Ley 2/1974, de 13 de febrero- y, por ello ajena al actual Estado autonómico, con la dificultad que ello supone para inferir cuáles de sus preceptos han de considerarse legislación básica, extremo corregido sólo en parte mediante la Ley 7/1997, de 14 de abril, por la que se convalidó el Real Decreto-Ley 6/1996, de 7 de junio, de medidas liberalizadoras en materia de Suelo y Colegios Profesionales.

En este contexto normativo, las Cortes de Castilla y León aprobaron la Ley 8/1997, de 8 de julio, de Colegios Profesionales de Castilla y León, y, en relación con la misma, se llevaron a efecto ante la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León las actuaciones de las que a continuación se da cuenta.

"En el expediente de referencia ha comparecido ante esta Institución el Colegio Oficial de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales de Palencia (CODTS, abreviadamente), manifestando que por parte de esa Gerencia de Servicios Sociales se ha procedido, con fecha 5 de febrero de 1997, a la firma de un convenio de colaboración con el denominado Consejo Regional de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales de la Comunidad Castilla y León (en adelante Consejo Regional), relativo a la valoración de solicitantes de adopción internacional de menores, pese a que éste carece de personalidad jurídica y capacidad legal para la firma de dicho Convenio, y no ostenta representación alguna respecto a la Corporación compareciente, que de este modo se ha visto privada de la posibilidad de participar en el objeto del mismo.

Afirma asimismo el CODTS haberse dirigido a ese Organismo y a la Consejería de Sanidad y Bienestar Social denunciando dichas irregularidades, y poniendo en su conocimiento que por acuerdo tomado en la Asamblea General Ordinaria de 1 de marzo de 1995, había dejado de pertenecer al Consejo Regional -en base a la advertencia recibida de la Presidencia del Consejo General sobre la falta de personalidad jurídica de aquél-, al tiempo que se solicitaba la suscripción de un convenio semejante, para la puesta en práctica de las mismas actuaciones en el ámbito colegial de la provincia de Palencia, sin obtener respuesta hasta el momento.

En la investigación seguida para el esclarecimiento de los hechos denunciados se ha interesado de la Gerencia de Servicios Sociales la documentación atinente al caso junto con el pertinente informe, en el que, tras manifestar que igual Convenio se ha firmado con el Colegio Oficial de Psicólogos de Castilla y León, ya que el volumen de solicitudes de algunas provincias dificultaba el cumplimiento del plazo de seis meses establecido para la realización de las valoraciones y ocasionaba una dilación excesiva en el trabajo diario de los técnicos de las Secciones Provinciales de Protección a la Infancia, se hace mención a los siguientes extremos:

«2.- Que por la complejidad de coordinación de las nueve provincias, la necesidad de cobertura regional y de una sola representación por parte de los Psicólogos y Trabajadores Sociales, se planteó realizar un sólo Convenio por colectivo. En el caso del Colegio Oficial de Psicólogos no se planteó ningún problema dado que tiene carácter regional.

En el supuesto de los Colegios Provinciales de Asistentes Sociales, existía el Consejo General de Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales, constituido con fecha 25 de septiembre de 1993 por todos los Colegios que en ese momento existían en la Comunidad Autónoma, incluido el Colegio de Palencia.

3.- Que una vez realizadas las oportunas consultas jurídicas, y del informe emitido se comprobó que el Convenio se ajusta a derecho puesto que el Consejo General de Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales puede llevar a cabo la firma del Convenio dado que asume el apoderamiento o representación de los Presidentes de los Colegios Provinciales que quieran o manifiesten su conformidad en el otorgamiento de tal representación,

circunscribiéndolo al ámbito territorial respectivo de cada Colegio Provincial, conforme a las facultades estatutarias que cada uno de ellos posee.

4.- Por último, la negación de una de las partes firmantes del reconocimiento de personalidad jurídica por una u otra asociación, supeditando dicha capacidad jurídica a la aprobación de un proyecto de Ley en las Cortes Regionales de Castilla y León, no deja de ser una condición suspensiva inicial de reconocimiento de efectos jurídicos, pero no de plena validez de su personalidad y capacidad jurídica, puesto que en otro caso sería negar la existencia del art. 22 de nuestra Constitución de 1978, cuando declara expresamente que se reconoce el derecho de asociación, y en su párrafo 3 exige el requisito de la inscripción en un registro a los solos efectos de la publicidad, consagrando la doctrina del Tribunal Constitucional que las Asociaciones existen desde el momento en que se manifiesta, de manera auténtica la voluntad de unión entre sus miembros sin necesidad de santificación o consagración posterior por un nuevo requisito formalista, como pudiera ser la inscripción en un registro o una aprobación o promulgación de una futura Ley, que para el caso que nos ocupa sería la de los Colegios Profesionales de Castilla y León.

Por todo ello, se aprecia que la queja realizada por el Colegio de Trabajadores Sociales de Palencia es excesiva dado que en todo momento se trabajó para que participaran en el proyecto a lo que se negaron por desear tener un convenio uniprovincial exclusivamente, algo que desde esta Administración se consideró inviable por falta de operatividad.»

Expuestos de este modo los antecedentes que han dado lugar al presente expediente se formulan a continuación las conclusiones que de

ellos resultan, de acuerdo con el régimen jurídico que esta Institución considera aplicable.

Primera.- Con carácter preliminar al análisis de cuanto se desprende del informe transcrito y de la documentación aportada, y puesto que la naturaleza jurídica del Consejo Regional y su existencia misma es aceptada por la Gerencia de Servicios Sociales invocando el precepto constitucional que reconoce el derecho fundamental de asociación, junto con la doctrina emanada del Tribunal Constitucional sobre la inscripción registral que en aquél se contempla, resulta obligado referirse al alcance de este requisito, determinando, asimismo, si el entendimiento y aplicación del derecho fundamental reconocido en el artículo 22 CE puede hacerse extensivo a otros supuestos o instituciones de carácter asociativo en atención a su naturaleza y fines.

1.- El requisito de inscripción registral de las asociaciones.

Si ha de estarse al tenor literal del artículo 22.3 CE («*Las asociaciones constituidas al amparo de este artículo deberán inscribirse en un registro a los solos efectos de publicidad*»), su recta interpretación, de acuerdo con el TC, no permite, en modo alguno, quitar importancia al deber que el precepto impone. En efecto, y con ser cierto que las asociaciones amparadas por el artículo 22 CE existen desde el momento de su constitución mediante acuerdo de sus fundadores en tal sentido, no lo es menos que del mismo precepto no cabe inferir la no obligatoriedad de su inscripción, dada la forma imperativa con que el mismo se expresa. Se trata, es cierto, de una formalidad de la que no depende la propia existencia de la asociación, sino que atañe a su capacidad de actuar jurídicamente, y se encuentra orientada a la adecuada protección de los legítimos derechos e intereses de terceros con los que aquélla llegue a entablar relaciones

jurídicas, facilitando así su identificación y la de sus componentes o directivos, fines sociales y domicilio.

En consecuencia, el legislador constitucional no pretende favorecer la incertidumbre acerca de las personas jurídicas que, existiendo de hecho, lleguen a intervenir en el tráfico jurídico por esta sola razón, sino evitar que el nacimiento de la asociación a la vida jurídica sea ocasión para un control que venga a impedir el ejercicio del derecho de asociación constitucionalmente protegido. En palabras del TC, lo que implica la función de mera publicidad del registro es que ésta no puede *«controlar materialmente y decidir sobre la «legalización» o «reconocimiento» de las asociaciones ...»*, de tal modo que el encargado del registro *«no tiene más funciones que las de verificación reglada, es decir, le compete exclusivamente comprobar si los documentos que se le presentan corresponden a la materia objeto del Registro y si reúnen los requisitos formales necesarios»* (STC 85/1986, de 25 de junio - FF.JJ. 2 y 3).

Debe señalarse, asimismo, que ninguna relación guarda el requisito a que nos venimos refiriendo con la necesidad de Ley previa para la creación de determinados entes que a continuación abordaremos.

2.- El derecho de asociación reconocido en el artículo 22 CE y los Colegios Profesionales.

El derecho fundamental de asociación, como expresión de un estatuto mínimo y ordenado a la garantía de la existencia de determinadas asociaciones sin necesidad de la previa intermediación del legislador, no impide que el desarrollo legislativo del mismo pueda establecer ciertas condiciones y requisitos de ejercicio en relación con determinadas modalidades asociativas.

Como ha tenido ocasión de señalar el TC, en Sentencia 67/1985, de 24 de mayo (F.J.3), «...*el respeto al contenido esencial del derecho de asociación que impone al legislador el artículo 53.1 de la Constitución exige que se respete la libertad negativa -libertad de no asociarse-, pues una asociación coactiva u obligatoria no sería una verdadera asociación. Y asimismo exige el respeto a la libertad positiva de crear otras asociaciones con fines privados.*»

Según la misma Sentencia, «*El artículo 22 de la Constitución contiene una garantía que podríamos denominar común, es decir, el derecho de asociación que regula el artículo mencionado se refiere a un género -la asociación- dentro del que caben modalidades específicas. Así, en la propia Constitución (artículos 6 y 7), se contienen normas especiales respecto de asociaciones de relevancia constitucional como los partidos políticos, los sindicatos y las asociaciones empresariales*».

La referencia a la asociación coactiva u obligatoria nos conduce necesariamente a la noción de entidades de creación legal, que se aborda asimismo por el Supremo interprete constitucional: «...*el derecho de asociación reconocido en el artículo 22 no comprende el de constituir asociaciones cuyo objeto sea el ejercicio de funciones públicas de carácter administrativo relativas a un sector de la vida social*» (STC 67/85 -F.J.2-).

En efecto, el origen de estas entidades no se encuentra en un pacto constitutivo entre particulares sino en una decisión del legislador -cual es el caso de los Colegios Profesionales-, y han de entenderse excluidas del ámbito del artículo 22 CE en atención a su distinta naturaleza y fines, como lo demuestra el legislador constitucional, al contemplar esta clase de Corporaciones en un precepto autónomo, el

artículo 36 CE, que encomienda a la Ley la regulación de *«las peculiaridades propias del régimen jurídico»* de las mismas.

Que el reconocimiento constitucional de peculiaridades propias de los Colegios Profesionales implica la identificación y sustantividad de los mismos como instituciones diferentes de otras asociaciones civiles o colectivas de defensa de intereses laborales, sindicatos y organizaciones representativas de intereses económicos, ha sido confirmado por el TC en Sentencia 20/1988, de 18 de febrero, cuando afirma que el sentido del artículo 36 CE *«no es otro que el de singularizar a los Colegios Profesionales como entes distintos de las asociaciones que, al amparo del art. 22, puedan libremente crearse, ...»* (F.J.3).

En consecuencia, resulta meridianamente claro que no todas las personas jurídicas cuya existencia es reconocida por nuestro ordenamiento jurídico, participan, con igual intensidad, del alcance del derecho fundamental de asociación reconocido en el artículo 22 CE.

3.- La naturaleza jurídica de los Colegios Profesionales.

El silencio del artículo 36 CE sobre este aspecto no ha impedido al TC pronunciarse (de acuerdo con la inmensa mayoría de la doctrina) en favor de una concepción mixta o bifronte en la que, desde una base asociativa nacida de la misma actividad profesional titulada, surgen las corporaciones que cumplen a la vez fines públicos y privados. A tal efecto, apela el Alto Tribunal a la *«categoría o concepto de Corporación, al que, al hablar de las personas jurídicas ya se refería el art. 35 del C.C., que separa «las corporaciones, Asociaciones y Fundaciones de interés público reconocidas por la Ley» de las «Asociaciones de interés particular, sean civiles, mercantiles o industriales...», distinguiendo así las Asociaciones de interés público, las Asociaciones de interés particular y las*

Corporaciones, siendo éstas siempre de carácter público o personas jurídicas públicas, porque, pese a la base común asociativa de todas las personas jurídicas, persiguen fines más amplios que las de simple interés particular o privado, concediéndoseles por ello legalmente ciertas atribuciones o potestades -especie de delegación del Poder Público- para que puedan realizar aquellos fines y funciones, que no sólo interesan las personas asociadas o integradas, sino a las que no lo están, pero que pueden verse afectadas por las actuaciones del ente.» (STC 89/1989 de 11 de mayo - F.J.4).

En suma, a la luz de los principios y la normatividad que son inmanentes a la naturaleza de las instituciones, se pueden establecer como notas caracterizadoras de esta clase de Corporaciones, además de su exclusividad territorial (pues no cabe la existencia de otras entidades que ejerzan las mismas funciones en el mismo territorio), las de su necesaria creación por los Poderes Públicos, su naturaleza pública y la obligatoriedad de adscripción a las mismas, frente a las notas de libertad de creación, naturaleza privada y pertenencia voluntaria de sus miembros, que son predicables de las otras fórmulas asociativas amparadas por la Constitución.

Segunda.- Aunque el artículo 36 CE establece reserva de Ley para la regulación de los Colegios Profesionales, éstos no son mencionados en los artículos 148 y 149, a la hora de disponer el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Por exceder de nuestro objeto cualquier explicación al respecto, valga ahora con señalar que el artículo 27.1, 7) del Estatuto de Autonomía de Castilla y León (tras la modificación operada por Ley Orgánica 11/1994, de 24 de marzo) atribuye a nuestra Comunidad Autónoma competencia de desarrollo y ejecución de la legislación del Estado en materia de Corporaciones de Derecho Público representativas de intereses profesionales, y a su amparo se ha dictado

la Ley 8/1997, de 8 de julio, de Colegios Profesionales de Castilla y León.

Por su parte, el marco normativo estatal que disciplina básicamente el régimen de los Colegios Profesionales se encuentra en el artículo 15.2 y 3 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, y en la Ley 2/1974, de 13 de febrero (modificada por Ley 74/ 1978, de 26 de diciembre y por la Ley 7/1997, de 14 de abril) -LCP en adelante-, en que ahora es preciso detenerse siquiera brevemente.

El artículo 4 LCP contempla, al lado de los Colegios Profesionales -Corporaciones públicas de personas físicas o de primer grado que han de crearse por Ley-, la existencia de un Consejo General, cuando estén constituidos varios Colegios de la misma profesión de ámbito inferior al nacional (apartado 4 de dicho artículo). Se trata en este caso de Corporaciones de personas jurídicas o de segundo grado -cuyos miembros son obligatoriamente, los Colegios- que se crean con el objeto de conseguir la coordinación en el seno de la profesión, y a las que el artículo 9 LCP también atribuye a todos los efectos naturaleza jurídica pública.

Este era el régimen vigente al tiempo de aprobación de la Ley 10/1982, de creación de los Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales, cuyo artículo 2 dispone la existencia de un Consejo General de Colegios, como máximo órgano representativo y coordinador de los mismos y de los profesionales que en ellos se integran (art. 11 de los Estatutos generales provisionales aprobados por Orden del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de 26 de julio de 1982).

Tercera.- La planta organizativa de la LCP no tiene en cuenta, obviamente, la realidad autonómica, por lo que hemos de acudir a la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, que en su

artículo 15.2 se refiere a las Corporaciones de Derecho Público representativas de intereses profesionales existentes o que se constituyan en el territorio de cada Comunidad Autónoma, y en el número 3 del mismo a la creación, por Ley del Estado, de « *Consejos Generales o Superiores de las Corporaciones a que se refiere el presente artículo para asumir la representación de los intereses corporativos en el ámbito nacional o internacional*», al tiempo que rompe la dependencia jerárquica de las Corporaciones autonómicas, puesto que, salvo previsión estatutaria en contrario, sus acuerdos agotan la vía administrativa y no son susceptibles de recurso de alzada ante los Consejos Generales, si bien, a tenor de la disposición transitoria de la misma Ley y hasta tanto no se dicte la normativa prevista en el artículo 15.3, subsistirán los Consejos Generales o Superiores ya existentes, con la organización y atribuciones que les confiere la legislación estatal vigente.

Se desprende de las normas precedentes que no se impone al legislador autonómico si debe o no haber Consejos de Colegios en su ámbito territorial, ni cómo deben ser esta clase de Corporaciones, salvo que su organización y competencias han de ajustarse a los principios y reglas básicas establecidos por la legislación del Estado. Pese a ello, la notoria falta de adecuación de las previsiones de la LCP al diseño territorial nacido de la Constitución española de 1978 no deja de plantear dificultades a la hora de articular las relaciones entre los Colegios Profesionales y los Consejos Generales -de ámbito autonómico y nacional-, y de éstos entre sí.

En cualquier caso, corresponde a la legislación de las Comunidades Autónomas abordar la regulación de los Consejos de Colegios Profesionales en su ámbito territorial, debiendo señalar que el reconocimiento de esta clase de Corporaciones ha sido resuelto por los Poderes Públicos autonómicos de modo diverso. Así, al lado de

Comunidades que han contemplado su existencia mediante Ley (Cataluña, Canarias o Andalucía), no han faltado ejemplos en los que, sin Ley previa y en el ejercicio de competencias ejecutivas, se ha procedido a la aprobación de los Estatutos de Consejos Generales autonómicos aplicando la legislación estatal, e incluso se han regulado éstos con carácter general por disposición del Gobierno regional (en la Comunidad Valenciana, mediante Decreto 123/1986, de 20 de octubre, p.ej.).

Cuarta.- Sentado lo anterior, y por lo que hace a la competencia para la regulación de los Colegios Profesionales radicados en la Comunidad de Castilla y León, es preciso distinguir dos etapas, la primera de las cuales se ha desenvuelto en el marco del Real Decreto 2166/1993, de 10 de diciembre, de traspaso de funciones y servicios - norma que invoca la competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de Corporaciones de Derecho Público representativas de intereses económicos y profesionales, atribuida a nuestra Comunidad Autónoma en virtud de la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre-, hasta llegar a la entrada en vigor de la Ley 8/1997, de 8 de julio, de Colegios Profesionales de Castilla y León (LCPCyL abreviadamente).

La Consejería de Presidencia y Administración Territorial, en virtud de la atribución efectuada por Decreto de la Junta de Castilla y León 371/1993, de 30 de diciembre, ha dictado la Orden de 22 de agosto de 1995 por la que se crea el Registro Provisional de Colegios y Consejos de Colegios Profesionales, en el que se inscribirán *«los Estatutos de los Colegios Profesionales y Consejos de Colegios de ámbito territorial castellano-leonés, declarados adecuados a la legalidad en virtud de resolución expresa o tácita»* (Tercero, letra a), previsión de la que se desprende, *prima facie*, que los parámetros para la verificación de legalidad de los correspondientes Estatutos, en defecto de Ley autonómica, sólo se hallarán en las normas estatales.

Aun cuando el contenido de la mencionada Orden no deja de sorprender, habida cuenta de la inexistencia de norma previa autonómica que, siquiera con rango reglamentario, disciplinara mínimamente el régimen de los Consejos de Colegios (necesaria, en nuestra opinión, por su evidente incidencia en el régimen transitorio de los Consejos Generales de ámbito estatal previsto en la DT de la Ley del Proceso Autonómico), esta Institución interesó certificación de los datos obrantes en el Registro Provisional con el fin de obtener certeza sobre la existencia del tan repetido Consejo Regional y su naturaleza jurídica, teniendo en cuenta que la firma del Convenio del que trae causa el presente expediente se llevó a efecto con anterioridad a la entrada en vigor de la LCPCyL.

De acuerdo con el informe emitido con fecha 17 de marzo de 1998 por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, en el mencionado Registro no constaba la creación del Consejo Regional de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales de esta Comunidad, señalándose, asimismo, que a tal efecto se requiere Ley de las Cortes de Castilla y León, previo cumplimiento de las previsiones del artículo 18.2 LCPCyL (acuerdo favorable de los órganos de Gobierno de la mayoría de los Colegios de la misma profesión existentes en la Comunidad Autónoma y que la suma de los profesionales inscritos en los Colegios que hayan apoyado la iniciativa se mayoría respecto al total de los Colegiados de la profesión en Castilla y León).

Que, a juicio de esta Institución, la LCPCyL parte de la inexistencia de Corporaciones públicas de segundo grado en el ámbito autonómico (o de asociaciones que, constituidas con anterioridad, puedan alcanzar tal naturaleza sin someterse a los trámites del artículo 18), se desprende no sólo de la tramitación parlamentaria de la misma (véase Diario de Sesiones del Pleno de las Cortes de Castilla y León nº

40 de 13 de febrero de 1997), sino también de su disposición transitoria, cuyo mandato de adaptación de Estatutos y cumplimiento de obligaciones registrales únicamente va dirigido a los Colegios Profesionales existentes en nuestra Comunidad Autónoma. De ahí que no se acierte a comprender qué quiere decir la Gerencia de Servicios Sociales cuando en el número 4 de su informe alude a la aprobación de un Proyecto de Ley como «condición suspensiva inicial» de reconocimiento de efectos jurídicos de una asociación «pero no de plena validez de su personalidad jurídica».

De otro lado, es de señalar que el artículo 1.3 LCP considera fines esenciales de los Colegios Profesionales la ordenación del ejercicio de las profesiones, la representación exclusiva de las mismas y la defensa de los intereses profesionales de los colegiados (y en el mismo sentido el artículo 5 LCPCyL, que añade el de velar para que la actividad profesional se adecue a los intereses de los ciudadanos). De estos tres fines -a cuya efectividad se ordenan las funciones que se enumeran en el artículo 5 LCP-, los dos primeros corresponden a funciones públicas típicas, que son ejercidas por los Colegios en defensa de la profesión objetivamente considerada -de su correcto ejercicio- como garantía de los derechos de aquellos que utilicen los servicios de los profesionales organizados colegialmente.

En consecuencia, se puede afirmar que el ente al que -con la equívoca denominación de Consejo Regional- nos venimos refiriendo, no es una Corporación de Derecho Público representativa de los Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales de la Comunidad de Castilla y León. No se trata tanto de negar personalidad jurídica a dicho sujeto, sino de refutar su existencia como persona jurídica pública, circunstancia que sólo tendrá lugar a la entrada en vigor de su Ley de creación, adquiriendo capacidad de obrar desde la constitución de sus órganos de gobierno, de acuerdo con el

artículo 19 LCPCyL. En este sentido, la voluntad libremente manifestada por los intervinientes en el acto de constitución carece de virtualidad para hacer participar a la asociación de la naturaleza jurídica que sólo ostentan los Colegios asociados, o, lo que es igual, para investirla de unos atributos y potestades públicas que la Ley reserva a los Colegios Profesionales y Consejos Generales (estatales o autonómicos).

Quinta.- Tras cuanto se viene exponiendo, y si admitimos que la Gerencia de Servicios Sociales, como parece apuntar en su informe, ha celebrado el Convenio de colaboración que nos ocupa con una persona jurídica privada -o de «interés particular», en expresión del artículo 35 del Código Civil- válidamente constituida (cobrando así todo su sentido el derecho constitucional de asociación en su vertiente negativa -la no pertenencia del CODTS de Palencia a la misma en virtud del acuerdo de su Asamblea General Ordinaria de 1 de marzo de 1995-), la afirmación de la Administración resulta contradicha por el contenido del tan repetido Convenio y su Anexo I (Reglamento del Turno de Intervención Profesional para apoyo a las tareas de cooperación internacional relativas a la adopción, al que la Gerencia da su visto bueno y conformidad), donde, además de invocar la Ley estatal de Colegios Profesionales como norma habilitante de la encomienda de funciones públicas (la colaboración con la Administración mediante la realización de estudios, emisión de informes y el posterior seguimiento del proceso de integración del menor, actividades, todas ellas, relacionadas con los fines de la Gerencia de Servicios Sociales), se determinan las tarifas a satisfacer por los usuarios y, asimismo, se establece una pretendida vía corporativa de recurso previo a la jurisdicción contencioso-administrativa, solapándose así con los fines que, por atribución legal, corresponden a las Corporaciones representativas de intereses profesionales -ya sean de primer o de segundo grado-.

Pero es que, además, y si como dispone el artículo 13. f) de los Estatutos del Consejo Regional, su Junta de Gobierno tiene la función de "representar a los Colegios de la Comunidad de Castilla y León" (artículo 13, f de los Estatutos), no se explica el sentido de la delegación expresa que hicieron los Colegios Oficiales de Burgos, León, Salamanca-Zamora, Soria y Valladolid a favor de la Presidenta de aquél, a los efectos de ser representados en la firma de dicho Convenio, según consta en las copias del expediente que nos fue remitido por la Administración, salvo que, en realidad, dicho documento haya sido suscrito con los Colegios Oficiales y, además, con el denominado Consejo Regional, en cuyo caso bien podía haberse contado asimismo con el CODTS de Palencia. Es de advertir que este Colegio, en escrito de 4 de marzo de 1997, solicitó de aquel ente su inclusión en el ámbito del Convenio, otorgando a tal efecto su representación a favor de la misma persona que había comparecido en nombre del resto de los Colegios, solicitud desatendida que evidencia la falta de voluntad en lograr una solución satisfactoria para todas las partes implicadas.

La situación que se desprende de cuanto antecede trae su causa de la confusión en que ha incurrido la Gerencia de Servicios Sociales sobre la verdadera naturaleza jurídica del denominado Consejo Regional de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales de Castilla y León, situación que a la luz del régimen establecido en la Ley 8/1997, de 8 de julio, de Colegios Profesionales de Castilla y León, precisa ser corregida sin demora. Entre tanto, no existe base legal para privar a los Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales pertenecientes al Colegio Oficial de Palencia del pleno ejercicio de sus legítimas competencias profesionales, correspondiendo a esa Administración conciliar su adecuado reconocimiento con la eficacia que ha de perseguir en la tramitación de los expedientes de adopción internacional.

En su virtud, y en el ejercicio de las funciones que me encomienda el artículo 1.1. 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 en tanto no tenga lugar la creación del Consejo Regional de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales de Castilla y León, por la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León se arbitren las medidas que permitan la intervención de los Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales pertenecientes al Colegio Oficial de Palencia en las tareas relativas al estudio y valoración de solicitantes en los procedimientos de adopción internacional cuya resolución es competencia de ese Organismo.

Esta es mi resolución, de la que con esta fecha remito copia al Presidente del Consejo de Administración de esa Gerencia de Servicios Sociales, y así la hago saber a V.I. con el ruego de que me manifieste su aceptación o, en otro caso, el rechazo motivado de la misma."

La postura de la Gerencia de Servicios Sociales ante nuestra recomendación ha sido la siguiente:

"...con fecha 7 de julio de 1998 se ha presentado ante la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, la solicitud formal de inscripción en el Registro de Colegios Profesionales de la Comunidad de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 8/97 de 8 de julio, por parte del Consejo de Colegios Oficiales de Trabajo Social y Asistentes Sociales de Castilla y León, y al que se ha sumado posteriormente el Colegio de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales de Palencia con fecha 29 de junio de 1998 (de todo ello se adjunta fotocopia).

Por otro lado, dada la complejidad del procedimiento de valoración de adopciones internacionales, la necesidad de criterios homólogos y de formación común previa, así como la intervención de un gran número de técnicos tanto Psicólogos como Trabajadores Sociales, en las nueve provincias, hacen inviable la firma de convenios individuales por la necesidad de una importante labor de coordinación, con interlocutores de carácter regional, y para poder conseguir la prestación de un buen servicio, homogéneo para todas las familias castellano-leonesas.

Por todo ello, se tiene previsto mantener el Convenio vigente mientras dure la tramitación de la inscripción en firme en el Registro de Colegios Profesionales de nuestra Comunidad Autónoma del Consejo de Colegios Oficiales de Trabajo Social, y así evitar lagunas en los procesos de valoración de las familias solicitantes de adopción demandantes de este servicio. Posteriormente y una vez efectuada esa inscripción se procederá a la firma de un nuevo Convenio y, como consecuencia de ello, la apertura de nuevas listas de técnicos y la formación previa obligatoria de los mismos antes de poder empezar a valorar familias, y donde ya quedará incluido el Colegio Oficial de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales de Palencia."

1.3.3. La protección de los datos de carácter personal en la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

La Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de regulación del tratamiento automatizado de datos de carácter personal, que abreviadamente denominaremos en adelante LORTAD, dictada en

desarrollo del apartado 4 del artículo 18 de la Constitución, tiene por objeto *"limitar el uso de la informática y otras técnicas y medios de tratamiento automatizado de los datos de carácter personal para garantizar el honor, la intimidad personal y familiar de las personas físicas y el pleno ejercicio de sus derechos."* (art. 1), a cuyo efecto, sus previsiones resultan de aplicación, con carácter general, a los datos de carácter personal que figuren en ficheros automatizados de los sectores público y privado, y a toda modalidad de uso posterior, incluso no automatizado, de dichos datos, registrados en soporte físico susceptible de tratamiento automatizado, sin perjuicio de las excepciones que en la misma se contemplan.

Aunque para el cumplimiento de sus previsiones, la LORTAD dispone la creación de una autoridad central -la Agencia de Protección de Datos-, contiene asimismo una habilitación para crear Registros autonómicos de protección de datos y una atribución genérica de competencia, en cuya virtud, las Comunidades Autónomas pueden asumir, con relación a los ficheros creados o gestionados por éstas, las funciones -aunque no todas- de la Agencia del Estado (sobre la base de esta previsión, la Comunidad Autónoma de Madrid cuenta con su Agencia de Protección de Datos, creada por Ley 13/1995, de 21 de abril, que además incluye una regulación del régimen jurídico de los datos y del ejercicio de los derechos).

Sin perjuicio de esta previsión, el ámbito de aplicación de la LORTAD se extiende a los ficheros de titularidad pública, a cuyo efecto exige un cauce formal determinado para la creación, modificación o supresión de los ficheros automatizados de las Administraciones públicas: la adopción de una disposición de carácter general, publicada en el Boletín Oficial del Estado o diario oficial correspondiente.

La proyección de la materia a que nos venimos refiriendo sobre nuestra Comunidad Autónoma, se ha planteado con ocasión de un expediente de queja en el que se denunciaba ante esta Institución la desprotección del ámbito de privacidad de la familia con ocasión de las diligencias seguidas sobre protección de menores. en las que no se facilitó al interesado el acceso al expediente.

A tal efecto se iniciaron actuaciones interesando a la Gerencia de Servicios Sociales el oportuno informe, de cuyo contenido consideramos relevantes los siguientes extremos:

1.- Como consecuencia de denuncia de particular -que mostró su deseo de permanecer en el anonimato, así como su disposición a declarar en el juzgado, si fuera procedente- se iniciaron diligencias de investigación, en las que la Comisión de Valoración, al no considerar las alegaciones como confirmadas, formuló propuesta de archivo que fue acordado por el Gerente Territorial de Servicios Sociales por no existir motivo de desprotección, comunicándose a los padres de los menores por escrito.

2.- Manifiesta el órgano informante que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 11.2 de la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor, toda la actuación de la Administración se ha regido por el principio de supremacía del interés de éste, indicando, asimismo, que no se han facilitado en ningún momento los datos de identificación del denunciante a la familia de los menores ni el acceso al expediente, al amparo de las instrucciones recibidas de la Dirección General de Servicios Sociales, adjuntando copia de éstas y del parecer de la Asesoría Jurídica de 10 de abril de 1995, que considera no aplicable al acceso a los expedientes de protección de menores lo previsto en el artículo 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre,

"...ya que, si bien nos encontramos ante actuaciones administrativas, éstas están sometidas al Derecho Privado, no rigiéndose por el Derecho Administrativo y, por lo tanto, la negativa a las peticiones formuladas será revisable ante la jurisdicción ordinaria y no ante la jurisdicción contencioso-administrativa".

3.- Consta asimismo que el interesado dirigió escrito a la Gerencia Territorial de Servicios Sociales interesando ser informado de la identidad del denunciante y, asimismo, la destrucción de los antecedentes del caso, solicitud en la que se dictó la siguiente resolución:

"... pongo en su conocimiento que el término "archivar" equivale a dar por desestimado, como si dijéramos inexistentes, los indicios de malos tratos de que Ud. fue acusada. En cuanto a la indefensión a la que Ud. alude, la legislación vigente permite acudir a la jurisdicción competente. Este extremo se le expresó con toda claridad al abogado que Ud. remitió a la Sección de Protección a la Infancia en el caso de que Ud. lo estimara pertinente." 4.- Se nos ha aportado, además, la Instrucción 1/97 de la Gerencia de Servicios Sociales, sobre intervención en situaciones de desamparo y riesgo, de cuyo epígrafe III -Procedimiento general- se desprende la existencia de una serie de actuaciones cuya formalización se lleva a efecto mediante bases de datos informatizadas, sin perjuicio de su documentación en libros de registro y archivos tradicionales, señalando en el número 4 del mismo lo siguiente:

"Acceso a expedientes.

El acceso a los expedientes de los niños así como a la base de datos donde se almacenan todos los relativos a los niños de protección,

será restringido al Jefe del Área y al personal de la Sección de Protección a la Infancia y otras personas debidamente autorizadas.

Todo el personal que tenga acceso a dicha información estará obligado a la necesaria reserva y a limitarlo a personas no autorizadas. Se establecerán los mecanismos necesarios en archivos y ordenadores para impedir el acceso a la información.

Lo regulado en la Ley 30/92 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en relación con el acceso a expedientes (art. 35,a), no será de aplicación a los expedientes de menores al ser una materia regulada por el Derecho Civil. En concreto al tratarse del derecho a la intimidad, tal y como prevé el artículo 37 de la Ley 30/92 de 26 de noviembre, en relación al art. 35, h) del mismo texto legal debe conectarse esta materia a lo dispuesto en el art. 105 b) de la Constitución Española de 1978.

La explotación de datos con fines de estudio o investigación deberá ser autorizada por los servicios centrales de la Gerencia Provincial previa solicitud."

A la vista de los antecedentes que se acaban de exponer, esta Institución consideró, y así lo hizo saber al presentador de la queja, que ningún reproche pueden merecer las actuaciones investigadoras seguidas por la Gerencia Territorial de Servicios Sociales, habida cuenta de las previsiones contenidas en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, que bajo el principio de supremacía del interés del menor obliga a toda persona a comunicar a la autoridad o sus agentes la existencia de una situación de riesgo o posible desamparo, y a las entidades públicas competentes en materia de protección de menores a verificar la situación denunciada y a

adoptar las medidas necesarias para resolverla en función del resultado de la actuación, actuando, en todo caso, con la debida reserva.

No obstante lo anterior, y al apreciar la existencia de otros aspectos que debían ser corregidos, nos dirigimos a la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León formulando las siguientes consideraciones:

"Primera.- Sin dejar de reconocer la complejidad que entraña la tarea de delimitar la naturaleza de las normas que disciplinan cuanto concierne a la protección de menores, atendiendo a la clásica separación entre Derecho publico y Derecho privado, es lo cierto que las distintas Administraciones públicas cuentan con competencias tuitivas en lo concerniente a la infancia y la juventud, en cuyo ejercicio se encuentran sometidas, al menos en sus aspectos procedimentales, a principios y reglas propios del Derecho Administrativo, como cauce formal de la serie de actos en que se concreta la actuación de sus órganos para la realización de un fin que, en la materia citada, queda comprendido en la competencia más general de asistencia social o servicios sociales, en expresión del artículo 26.1, 18) del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

En este sentido, las diligencias de investigación previa que se acuerden por el órgano administrativo competente son actuaciones de naturaleza administrativa (y así se reconoce en el informe emitido por la Asesoría Jurídica de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social al que se ha aludido más arriba), en las que, a juicio de esta Institución, los padres de los menores ostentan la condición de interesados en los términos contemplados en el artículo 31.1, letra b) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (LRJ-PAC, en adelante). A ello no obsta que, como resultado de aquéllas, proceda la aplicación, en cuanto al fondo, de las previsiones contempladas en el llamado Derecho de Familia,

como rama o especialidad del Derecho Civil, y, en su caso, la consiguiente intervención de órganos jurisdiccionales, que a su vez actuarán conforme previenen las normas procesales civiles y, eventualmente, penales.

El régimen jurídico que, de acuerdo con el mandato contenido en el artículo 105 b) de la Constitución española, disciplina el acceso a los archivos y registros administrativos, permite afirmar que nos encontramos en presencia de un derecho subjetivo del que son titulares los ciudadanos -y, al mismo tiempo, ante un principio objetivo de funcionamiento-, aun cuando en determinados supuestos legalmente establecidos se requiera, además, ostentar la cualidad específica de interesado; derecho ejercitable frente a las Administraciones públicas como sujetos pasivos del mismo, y cuyos pronunciamientos son revisables ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

Por tanto, no parece acertado concluir con carácter general que *ratione materiae*, ha de excluirse la aplicación de lo previsto en el artículo 35.1 a), o, en su caso, en el artículo 37.2, ambos de la LRJ-PAC, en cuanto se reconoce a los interesados el derecho de acceso a los procedimientos en curso y a los ya finalizados, respectivamente. Así lo confirma, además, la enumeración de los expedientes finalizados en los que, de acuerdo con el artículo 37.5 de la misma Ley, no podrá ser ejercido el derecho de acceso, siendo cuestión distinta la protección que haya de dispensarse cuando obren en los mismos datos que afecten a la intimidad de terceros, como sucederá en el supuesto de actuaciones administrativas iniciadas en virtud de denuncia de particular.

Además de lo dicho, y si bien el artículo 37.4 permite la denegación del derecho de acceso, bien por razones de interés público, bien por intereses de terceros más dignos de protección, o por así disponerlo una Ley, exigiendo resolución motivada, tal motivación es

igualmente necesaria con carácter general, a la luz del artículo 54.1 a), como también lo es su notificación al interesado con los requisitos previstos en artículo 58.2, todos ellos de la LRJ-PAC, prescripciones ambas que no se han contemplado en la resolución de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Salamanca de 11 de marzo de 1998.

Segunda.- En cuanto legislación sectorial que puede considerarse como un supuesto de regulación específica, que se añade a la enumeración contenida en el artículo 37.6 LRJ-PAC, aparece una nueva perspectiva de análisis si nos atenemos a las previsiones de la Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de regulación de tratamiento automatizado de los datos de carácter personal (LORTAD, abreviadamente) -dictada en cumplimiento del mandato contenido en el artículo 18.4 de la Constitución española-, y que tiene por finalidad, según expresa su exposición de motivos *«hacer frente a los riesgos que para los derechos de la personalidad puede suponer el acopio y tratamiento de datos por medios informáticos»*, a cuyo efecto la norma se proyecta sobre los que convencionalmente se denominan «ficheros de datos», pues *«es la existencia de estos ficheros y la utilización que de ellos podría hacerse la que justifica la necesidad de la nueva frontera de la intimidad y el honor.»*

De ahí que esta Institución haya interesado de la Gerencia Territorial de Servicios Sociales referencia expresa al marco jurídico en el que se desenvuelve el tratamiento de documentos y datos que se realiza en materia de protección de menores, extremo cumplimentado solo en parte, pues si bien la existencia de bases de datos informatizadas en la Secciones de Protección a la Infancia se desprende de la Instrucción 1/97 -según se ha expuesto en el número 4 de los antecedentes de este escrito-, nada se dice acerca de la aplicación de lo previsto en citada LORTAD.

Por otra parte, y si bien la Junta de Castilla y León ha dictado el Decreto 210/1994, de 22 de septiembre, en cumplimiento de la disposición adicional 2ª, 2 de la misma Ley, en el anexo del mismo no aparece la descripción de los ficheros existentes en la Secciones de Protección a la Infancia a que nos venimos refiriendo, sin que conste a esta Institución que, en razón de su creación posterior a la aprobación de dicho Decreto, se haya actuado conforme previene el artículo 18 LORTAD.

Es de tener en cuenta que la tan repetida Ley, en sus artículos 14 y 15, confiere al afectado los derechos de acceso a sus datos de carácter personal, de rectificación y cancelación (tutelados en vía administrativa por la Agencia de Protección de Datos, y por los Tribunales de lo contencioso-administrativo en sede jurisdiccional -art. 17-), excepto cuando *«ponderados los intereses en presencia, resultase que los derechos que dichos preceptos conceden al afectado hubieran de ceder ante razones de interés público o ante intereses de terceros más dignos de protección»*, en cuyo caso, el órgano administrativo responsable del fichero *«dictará resolución motivada e instruirá al afectado del derecho que le asiste a poner la negativa en conocimiento del Director de la Agencia de Protección de Datos o, en su caso, del órgano equivalente de las Comunidades Autónomas.»*

A juicio de esta Institución, la existencia *de facto* de las bases de datos previstas en la Circular 1/97 de esa Gerencia de Servicios Sociales, en cuya implantación se ha obviado el cumplimiento a las previsiones de la LORTAD, no facilita a los interesados el adecuado ejercicio de sus derechos al acceso, rectificación y cancelación de datos de carácter personal, circunstancia que es preciso corregir en adelante.

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. las siguientes recomendaciones formales:

Que por ese Organismo se ilustre a las Gerencias Territoriales de Servicios Sociales sobre los deberes de motivación y notificación en forma de las resoluciones administrativas, en los términos expuestos en la consideración primera de este escrito.

Que por ese Organismo se aborden los trabajos conducentes a la aprobación de una disposición de carácter general en la que se dé cumplimiento a lo previsto en el artículo 18 de la Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, en relación con las bases de datos a que alude la Instrucción 1/97."

La Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León se ha dirigido recientemente a esta Institución manifestando que en lo relativo a los deberes de motivación y notificación en forma de las resoluciones administrativas llevadas a cabo por las Gerencias Territoriales de Servicios Sociales, se acepta efectivamente la recomendación, y de forma generalizada así se está realizando, si bien, y con el fin de subsanar posibles omisiones, se volverá a recordar a dichos órganos tales obligaciones para evitar cualquier tipo de indefensión a los interesados en este tipo de procesos.

Asimismo, y en relación con los ficheros informatizados existentes en las Secciones de Protección a la Infancia, se reconoce que los mismos no aparecieron, por error, en el Decreto 210/1994, de 22 de septiembre, y que, una vez advertido, se ha permanecido a la espera de su modificación, que se producirá próximamente mediante un nuevo Decreto de la Junta de Castilla y León en el que se recogerán los siguientes ficheros referidos a la Protección a la Infancia:

Acogimientos, Adopciones; Menores Protegidos y Menores Infractores.

Desde el presente Informe anual, y de conformidad con lo prevenido en el artículo 29 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, considero oportuno recomendar que, con ocasión de la elaboración del antedicho Decreto, se proceda a su más exhaustiva actualización, habida cuenta del significativo número de registros que viene implantando la Administración regional para cuya gestión se utilizan medios informáticos.

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

2.1. Proyectos y proposiciones de Ley:

A) Procedentes de 1996:

- PL 16 de Régimen Local de Castilla y León, aprobado como Ley 1/1998, de 4 de junio.

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

B) Procedentes de 1997:

- PL 20 de Accesibilidad y Supresión de Barreras, aprobado como Ley 3/1998, de 24 de junio.

- PL 21 de Coordinación Universitaria de Castilla y León, aprobado como Ley 2/1998, de 4 de junio.

- PL 23 Reguladora del Juego y de las Apuestas de Castilla y León, aprobado como Ley 4/1998, de 24 de junio

- PL 26 por el que se modifica la Ley 8/1884, de 24 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental y Auditorías Ambientales de Castilla y León, aprobado como Ley 5/1998, de 9 de julio

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

C) Abiertos durante 1998:

- PL 27 de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León, aprobado como Ley 10/1998, de 5 de diciembre.

- PL 28 de Tasas por Inspecciones y controles sanitarios de animales y sus productos, aprobado como Ley 6/1998, de 9 de julio.

- PL 29 para la defensa de los consumidores y usuarios de Castilla y León, aprobado como Ley 11/1998, de 5 de diciembre.

- PL 31 del Consejo Escolar de Castilla y León (en tramitación).

- PL 32 reguladora del depósito del importe de fianzas de contratos de arrendamiento y de suministro y servicios que afecten a fincas urbanas, aprobada como Ley en el Pleno de las Cortes de Castilla y León de 11 de febrero de 1999, no publicada en el BOCYL a la fecha de cierre del presente informe.

- PL 33 de concesión de un crédito extraordinario para financiar las medidas incluidas en el Plan de Empleo de Castilla y León, aprobado como Ley 7/1998, de 9 de julio.

- PL 34 de Investigación y Ciencia de Castilla y León (en tramitación).

- PL 35 de Urbanismo de Castilla y León (en tramitación).

- PL 36 de Ordenación de los Recursos Agropecuarios Locales y de la Tasa por aprovechamiento de los pastos, hierbas y rastrojeras, aprobado como Ley 1/1999, de 4 de febrero.

- PL 37 de Medidas Económicas, Fiscales y Administrativas, aprobado como Ley 13/1998, de 23 de diciembre.

- PL 40 del Patrimonio Cultural de Castilla y León (en tramitación).

- PL 41 de Cooperativas de Castilla y León (en tramitación).

- PpL 11 de modificación del art. 5.1 del Texto Refundido de las Disposiciones Vigentes en materia reguladora del Consejo Asesor de RTVE en Castilla y León, aprobado como Ley 8/1998, de 9 de julio.

- PpL 12 de modificación de la Ley 4/1994 de Caza de Castilla y León (disconformidad de la Junta en la tramitación de la Proposición).

- PpL 13 de modificación de la Ley 21/1994, de creación de la Agencia de Desarrollo Económico de Castilla y León (disconformidad de la junta en la tramitación de la Proposición).

- 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 (en tramitación).

- PpL 15 Reguladora de la Publicidad Institucional (rechazada).

- PpL 16 de Creación del Instituto de Administración Pública de Castilla y León (rechazada).

2.2. Actuaciones relacionadas con las anteriores disposiciones.

2.2.1 Accesibilidad y supresión de barreras.

Dentro de los derechos que se ha dado en llamar prestaciones -o de segunda generación, por distinguirlos de aquéllos cuyo reconocimiento se encuentra en el origen del Estado de Derecho- y que nuestra Constitución recoge en el Capítulo III del Título I, constituye permanente objeto de interés para el Procurador del Común la efectividad de los expresamente destinados a la protección de los minusválidos, entre ellos, el artículo 49, en cuanto mandata a los poderes públicos la realización de *"una política de (...) integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos",(...)* y *los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que este Título otorga a todos los ciudadanos"*, y en relación con el mismo, el derecho de todos los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, mediante el establecimiento de las normas pertinentes para su efectividad (art. 47), normas que, obvio es decirlo, han de tener un contenido especialmente cualificado cuando del amparo de los ciudadanos afectados por minusvalías se trata.

Aprobada y en vigor la Ley 31/1998, de 24 de junio, de Accesibilidad y Supresión de Barreras, desde cuya exposición de

motivos se reconoce que la ampliación del derecho de accesibilidad para todos debe primar en cuantos conflictos de intereses puedan suscitarse, y en el ánimo de contribuir la efectividad de tal derecho, esta Institución ha considerado oportuno dirigir a la Consejería de Fomento la siguiente resolución:

"Se han tramitado por esta Institución expedientes de queja relativos a la disconformidad con resoluciones denegatorias de solicitudes formuladas por personas afectadas por minusvalías, a efectos de adjudicación de Viviendas de Protección Oficial (VPO, en adelante) promovidas por la Junta de Castilla y León, y en las que, como en su día se hizo saber a los órganos competentes de acuerdo con lo previsto en el artículo 21.1 de la Ley 2/1994, no apreciamos actuación incorrecta, al haber aplicado en sus propios términos lo previsto en la Orden de esa Consejería de 11 de mayo de 1993 (B.O.C. y L. nº 94, de 20 de mayo).

Sin perjuicio de lo anterior, se ha planteado algún supuesto en que, aun reuniendo los requisitos generales establecidos, los solicitantes con movilidad reducida no llegaban a obtener vivienda, al contar con una puntuación inferior a otros adjudicatarios en los que no concurría la circunstancia de discapacidad.

El análisis detenido de dicha Orden y de la más reciente, de 27 de mayo de 1998 (B.O.C. y L. nº 103, de 3 de junio), sobre adjudicación de VPO promovidas por la Junta de Castilla y León, a la luz del conjunto normativo que regula, con carácter general, el régimen de éstas, y, asimismo, del relativo a las medidas de integración de los disminuidos físicos, psíquicos y sensoriales que por mandato constitucional deben adoptar los poderes públicos, nos ha revelado, en lo que a la adjudicación de esta clase de viviendas se refiere, la posible

existencia de un déficit de protección de las personas afectadas por dichas discapacidades que considero necesario exponer a V.E.

Primero.- En la cuestión apuntada, el precedente normativo inmediatamente anterior a nuestro actual sistema constitucional se encuentra en el Decreto 1766/1975, de 20 de junio, al disponer que los proyectos de VPO incluyeran, necesariamente, tres viviendas por cada cien programadas, con una serie de características destinadas a facilitar el acceso y la movilidad interior a los minusválidos, norma derogada por el Real Decreto. 355/1980, de 25 de enero, aunque sin contemplar -una y otra- previsión alguna sobre la preferencia de aquéllos para obtener la adjudicación de dichas viviendas.

Ha de ser el Real Decreto 248/1981, de 5 de febrero, la norma que se ocupe de disciplinar el régimen citado, basándose en la necesidad de establecer cauces para facilitar la distribución de la reserva contemplada en el Real Decreto 355/80 entre la población minusválida, a cuyo efecto se prevé la colaboración entre las Delegaciones Provinciales del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo y las Direcciones Provinciales del INSERSO, al objeto de confeccionar listas de espera en las que inscribir a quienes deseen acceder a viviendas específicamente destinadas a dicho colectivo, de acuerdo con las prioridades a establecer por el Ministerio de Sanidad y Seguridad Social.

Segundo.- No es ocasión ahora de preguntarse por el alcance que en la práctica hayan tenido las previsiones reglamentarias a que nos hemos referido, necesitadas, sin duda, de adaptación al régimen competencial surgido del nuevo diseño territorial del Estado, e incorporadas en el artículo 57 de la Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos (LISMI), en los siguientes términos:

«1. En los proyectos de viviendas de protección oficial y viviendas sociales, se programará un mínimo del 3 por 100 con las características constructivas suficientes para facilitar el acceso de los minusválidos, así como el desenvolvimiento normal de sus actividades motrices y su integración en el núcleo en que habiten.

2. La obligación establecida en el párrafo anterior alcanzará, igualmente, a los proyectos de viviendas de cualquier otro carácter que se construyan, promuevan o subvencionen por las Administraciones Públicas y demás Entidades dependientes o vinculadas al sector público.»

Por su parte, la Ley de las Cortes de Castilla y León, 3/1998, de 24 de junio, de Accesibilidad y Supresión de Barreras, vigente en la actualidad, establece en su artículo doce que en las promociones de VPO deberá reservarse a las personas con discapacidad *«la proporción mínima que preceptivamente se establece en la legislación correspondiente.»*

Pese a la obligación de reserva citada, observamos que tanto en la Ley estatal como en la autonómica nada se dice acerca del régimen según el cual podrán optar a esta clase de viviendas las personas afectadas de incapacidad que las haga acreedoras de las mismas, extremo que sí ha sido objeto de regulación, con mayor o menor detalle, en normas con rango legal o reglamentario aprobadas por otras Comunidades Autónomas.

Así, y sin ánimo de exhaustividad, el Decreto de la Junta de Andalucía 72/1992, de 5 de mayo, cuyo artículo 41 obliga, de un lado, a que los proyectos de VPO de promoción pública contemplen un 3 % de viviendas con características adecuadas a personas con minusvalías, estableciendo, de otro, la preferencia de éstas, en orden a la adjudicación de las mismas.

En sentido semejante, la Ley de la Comunidad de Castilla-La Mancha, 1/1994, de 24 de mayo, y la Ley de la Comunidad de La Rioja, 5/1994, de 19 de julio, ambas relativas a la promoción de la accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas, que sientan la regla de adquisición preferente de esta clase de viviendas por personas con movilidad reducida permanente, y, en segundo lugar por Entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro, con el fin de destinarlas a alojamiento de personas con iguales limitaciones (arts. 16 y 10, respectivamente).

Últimamente, el artículo 9.1 de la Ley 20/1997, de 4 de diciembre, de la Comunidad Autónoma del País Vasco, contempla el régimen para hacer efectiva la reserva de viviendas adaptadas a personas que acrediten minusvalía calificada y valorada, en los siguientes términos:

«c) Las viviendas reservadas podrán ser adquiridas o alquiladas preferentemente por dichas personas, y en segundo lugar por entidades públicas y privadas sin ánimo de lucro para su uso como viviendas destinadas a dicho colectivo. En caso contrario perderán su condición de vivienda reservada.»

Tercero.- En el ámbito de las competencias que corresponden a esa Consejería de Fomento en materia de promoción pública de VPO, esta Institución no ha tenido conocimiento de incumplimientos del citado artículo 57 de la LISMI, por lo que su grado de observancia, en lo relativo a la programación de viviendas con características especiales, no se cuestiona en la presente actuación.

Sin embargo, y si bien la Orden de 27 de mayo de 1998, -que regirá en las convocatorias que tengan lugar con posterioridad a su entrada en vigor, aplicándose asimismo a las viviendas vacantes en promociones cuyos procedimientos de adjudicación estén finalizados-,

hace referencia a unidades familiares de las que formen parte disminuidos, físicos o psíquicos, atribuyendo puntuación específica por esta circunstancia en el apartado de «justificación de solicitud de vivienda» (nº 1, h) del anexo), y en el apartado de «composición familiar y circunstancias personales» (nº 2.2 del anexo), no se prevé un cupo de reserva específico al cual atribuir las solicitudes de aquéllos que precisen viviendas adaptadas.

De este modo, puede darse el caso de interesados que, además de reunir los requisitos generales, y acreditar el grado de minusvalía - de carácter físico- previsto en la convocatoria, no lleguen a resultar adjudicatarios de esta clase de viviendas, siendo preferidos otros solicitantes mejor situados en la lista definitiva correspondiente al cupo que podemos denominar «general», y a los que, en cuanto no afectados por la circunstancia apuntada, escasa utilidad reportará una vivienda con características constructivas específicas.

Por otro lado es de notar que, si bien con carácter discrecional, el artículo 9 atribuye competencia a las Comisiones Provinciales de Vivienda para establecer cupos de reserva variables en el caso de unidades familiares monoparentales con hijos a su cargo, matrimonios futuros o recientes, e instituciones públicas o privadas sin ánimo de lucro de carácter asistencial, para satisfacer necesidades perentorias de vivienda. Así pues, sólo en este último supuesto, y de modo indirecto, se alcanzará el objeto de la reserva legalmente establecida.

En suma, esta Institución considera que, junto con la finalidad general de la política de VPO, consistente en facilitar el disfrute de una vivienda por aquellos sectores de población con economías más limitadas, nuestro ordenamiento jurídico dispensa una atención especial a quienes, además, se ven afectados por limitaciones funcionales que dificultan o imposibilitan la efectividad de sus derechos básicos.

Consecuentemente, en los procesos selectivos para acceso a las VPO promovidas por la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, se debería contemplar, de modo expreso, el destino preferente de las viviendas adaptadas a las necesidades de personas afectadas por limitaciones funcionales, para dar cumplida respuesta lo propugnado en la Ley de las Cortes de Castilla y León 3/1998, de 24 de junio, de Accesibilidad y Supresión de Barreras, cuyo artículo uno señala, como fin prioritario, el fomento y protección de la accesibilidad a todas las personas, y en particular a aquéllas que tengan algún tipo de discapacidad, que haga posible su normal desenvolvimiento y su integración real en la sociedad.

Por cuanto antecede, y en el ejercicio de las funciones que me atribuyen 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 efectuar a V.E. la siguiente recomendación formal:

Que por parte de la Consejería de Fomento se adopten las medidas pertinentes para que, en lo sucesivo, las convocatorias de adjudicación de VPO promovidas por la Junta de Castilla y León, atribuyan derecho preferente a los interesados que, reuniendo los demás requisitos, precisen viviendas con características constructivas específicas adecuadas a su discapacidad, estableciendo a tal efecto un cupo de reserva coincidente con el número de viviendas de esta clase que preceptivamente deben ser proyectadas, o, en su caso, con las que se proyecten con el mismo carácter por encima del mínimo legalmente establecido.

Esta es mi resolución, y así la hago saber a V.E. con el ruego de que me manifiesta su aceptación o, en otro caso, el rechazo motivado de la misma, significándole que, por su relación con las

materias que son competencia de la Consejera de Sanidad y Bienestar Social, con esta fecha se remite copia a su titular."

En contestación a la misma, únicamente hemos recibido recientemente el siguiente informe de la Dirección General de Arquitectura y Vivienda de la Consejería de Fomento:

"I.- En la actualidad el porcentaje mínimo de reserva para minusválidos en las promociones de viviendas de Protección Oficial está regulado en el art. 12.1 de la Ley de las Cortes de Castilla y León 3/1998, de 24 de junio, de Accesibilidad y Suspensión de Barreras en relación con el art. 57.1 de la Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de minusválidos que prevé que en los proyectos de viviendas de Protección Oficial y Viviendas Sociales, así como aquellas que se constituyan, promuevan o subvencionen por las Administraciones Públicas, se programarán un mínimo del 3% con las características constructivas suficientes para facilitar el acceso a minusválidos, así como el desenvolvimiento normal de sus actividades motrices y su integración en el núcleo en que habiten.

II.- 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 favorece a las unidades familiares con algún miembro discapacitado con las disposiciones establecidas en el art. 9.1b y punto 1.h y 2.2 del Anexo, todos ellos mencionados en el escrito del Procurador del Común aunque efectivamente no se atribuye derecho preferente como se hace en las Comunidades Autónomas del País Vasco, Andalucía y Castilla La Mancha.

III.- La experiencia de los últimos años muestra que en nuestra región, hasta la fecha, es frecuente que alguna de las viviendas reservadas para minusválidos dentro del 3% previsto, vuelvan al

régimen general, al no haber minusválidos demandantes de vivienda, de acuerdo con lo previsto en los artículos 2 y 3 del Real Decreto 248/1981, de 5 de febrero, sobre medias de distribución de la reserva de viviendas de minusválidos.

IV.- Las viviendas reservadas para minusválidos deben reunir unas características especiales en cuanto a accesos, aparatos elevadores y condiciones interiores que suponen un coste adicional en la promoción que esta Administración soporta segura de estar sirviendo al interés general.

No obstante, cada vez que se produce la situación señalada en el número anterior, se originan nuevos gastos derivados de la adaptación de esa vivienda para el uso de un ciudadano sin minusvalías, que desvía recursos que deberían destinarse a la promoción de nuevas viviendas sociales.

Con el fin de evitar lo anterior y atendiendo a lo indicado por el Procurador del Común, esta Dirección General está estudiando diversas alternativas que armonicen y den solución a todos los intereses mencionados dignos de protección.

V.- Por todo ello, agradeciendo al Procurador del Común la Recomendación efectuada, se estudiará ésta en el momento de informar la reciente normativa sobre adjudicación de viviendas de Protección Oficial promovidas por la Junta de Castilla y León."

2.2.2. Actividad de fomento y Administración Institucional.

La Ley 13/1998, de 23 de diciembre, de Medidas Económicas, Fiscales y Administrativas, ha modificado, entre otros, el artículo 122 de la Ley 7/1986, de 23 de diciembre, de la Hacienda de la

Comunidad, precisando el régimen general de las subvenciones, cuya principal novedad es el reconocimiento legal del principio general de publicidad en su concesión. En relación con dicho principio, antes de su incorporación expresa al ordenamiento jurídico autonómico, dirigimos a la Agencia de Desarrollo Económico de Castilla y León la resolución que sigue:

"Como V.E. ya conoce, en el expediente de queja de referencia ha comparecido D. XXX, en su calidad de Secretario General Regional de UGT de Castilla y León, planteando el déficit democrático que, en opinión de la organización sindical compareciente, se viene produciendo en el funcionamiento del Consejo Asesor de la Agencia de Desarrollo Económico de la Castilla y León, ocasionado por el mínimo nivel de la información facilitada a dicho órgano colegiado, que no permite el cumplimiento de las funciones que le encomienda la Ley 21/1994, de 15 de diciembre, sin que las reiteradas solicitudes de documentación más detallada -en las que se ha interesado, como información mínima deseable, la identificación de las empresas receptoras de los fondos públicos en concepto de subvención, y el nivel de compromiso adquirido a cambio de dicha concesión en materia de empleo y/o inversión-, hayan sido atendidas hasta el momento.

Admitida a trámite la queja esta Institución solicitó el pertinente informe que hiciera mención expresa a los criterios aplicados para dar cumplimiento a lo prevenido en el artículo 7.2 de la citada Ley 21/1994.

Con fecha 22 de los corrientes se ha recibido el escrito en que se cumplimenta nuestra solicitud, abordando las siguientes extremos:

a) El régimen legal en el que se desenvuelve la existencia misma del Consejo Asesor, las funciones encomendadas a este órgano y los medios que se ordenan a tal fin, menciones todas ellas que se

encuentran en la Ley 21/1994, de 14 de diciembre, de creación de la Agencia de Desarrollo Económico de Castilla y León (ADE, en lo sucesivo), y en el Reglamento General aprobado por Decreto de la Junta de Castilla y León 49/1995, de 16 de marzo, en cuya virtud se pone a disposición del Consejo Asesor una Memoria anual de actividades e información trimestral sobre las principales actuaciones de la Agencia, facilitándole, asimismo, documentación complementaria sobre las acciones más relevantes previstas o en ejecución, que se exponen detalladamente en cada reunión del órgano consultivo.

b) La incidencia de lo previsto en la Ley de Hacienda de la Comunidad de Castilla y León (art. 122), sobre la pretensión de la organización sindical, que consiste en obtener información individualizada de las ayudas gestionadas por la ADE, en la que consten los datos identificativos de las empresas beneficiarias.

c) La calificación de la pretensión anterior como una finalidad de «control de las subvenciones», siendo ésta una función que se encuentra delimitada mediante el control parlamentario por las Cortes de Castilla y León, control externo por el Tribunal de Cuentas y control interno por la Intervención General, y cuya admisión provocaría un efecto distorsionador de las funciones propias de estos órganos, desprofesionalizando sus tareas, ya de por sí suficientemente complejas y exhaustivas.

Del contenido del informe, tal y como ha quedado expuesto en síntesis, se extraerá buena parte de las conclusiones que, a la luz del régimen jurídico aplicable, dan lugar a la presente resolución.

Primera.- La cuestión a abordar en el presente expediente nos sitúa en el ámbito de la que se ha dado en llamar Administración Económica, como noción referida, tanto a las acciones que llevan a cabo los poderes públicos para intervenir -con más o menos intensidad-

en los sectores productivos del país, en aras a la satisfacción de objetivos de política económica que revisten interés general, como a las organizaciones y medios aplicados a tal fin. Su presupuesto se encuentra en el conjunto de normas que la Constitución española dedica a proporcionar el marco jurídico fundamental que ordena y regula el funcionamiento de la actividad económica, en cuanto garantía de los derechos de los ciudadanos y límite a la acción del Estado.

Sin ser esta la ocasión para adentrarse en el análisis de tan compleja materia, resulta inevitable recordar que la observancia de los principios constitucionales de objetividad, satisfacción del interés general, imparcialidad y sometimiento pleno a la Ley y al Derecho, es igualmente exigible a la Administración Económica -en las múltiples formas bajo las que se presenta-, y se encuentra especialmente necesitada de cobertura legal habilitante, por la directa vinculación de su actividad al derecho de libertad de empresa en los términos reconocidos por el artículo 38 de nuestra Carta Magna.

En este mismo contexto se ha de situar la competencia exclusiva de la Comunidad de Castilla y León para el fomento del desarrollo económico y la creación y gestión de un sector público regional propio, así como para el desarrollo y ejecución de la legislación del Estado en materia de ordenación y planificación de la actividad económica, todo ello a tenor de las previsiones del Título III - Economía y Hacienda- de nuestro Estatuto de Autonomía.

Segunda.- De acuerdo con cuanto se viene diciendo, la actuación de las Administraciones Públicas por medio de entes instrumentales es hoy una realidad de la que no se sustrae la Comunidad de Castilla y León, como se reconoce expresamente en el artículo 42 de su norma institucional básica al referirse al sector público.

La existencia de Entes Públicos de Derecho Privado -una de las tres clases de Entidades que conforman la Administración Institucional, según el artículo 16.2 de la Ley 7/1986, de 23 de diciembre, de Hacienda de la Comunidad de Castilla y León-, ha de responder a la previsión del artículo 3º de dicho texto legal, cuyo apartado e) establece reserva formal de Ley para *«la creación de las Entidades Institucionales y la regulación de su régimen general y especial en materia financiera...»*.

Aunque la configuración de estos entes queda encomendada a sus estatutos respectivos, la Ley de Hacienda no renuncia a precisar el contenido mínimo de los mismos. A tal fin, y de acuerdo con su artículo 19 -al que se remite el artículo 22 en cuanto a la creación, modificación y extinción de los Entes Públicos de Derecho Privado-, la correspondiente Ley de creación

«...determinará sus funciones, competencias, adscripción, bases generales de organización y los bienes y medios económicos que se les asignen para el cumplimiento de sus fines, así como aquellos aspectos que puedan ser modificados reglamentariamente...».

Desde la Ley común quedan delimitados los rasgos esenciales de los Entes que han de nacer a la vida jurídica en virtud de cada singular decisión del legislador, al tiempo que admite la posibilidad -genérica- de colaboración entre la norma legal y la reglamentaria. Como no podría ser de otro modo, únicamente a la Ley previa, expresión de la soberanía del poder legislativo, corresponde determinar las materias que quedan deferidas al Reglamento o, si se prefiere, su concreta proyección normativa en el estatuto del Ente que mediante norma de rango legal se llegue a crear.

Tercera.- El cumplimiento de la previsión anterior ha tenido lugar, por lo que a la ADE se refiere, en virtud de la Ley 2/1994, de 15 de diciembre, cuyo Título II se dedica a la organización y el personal, comenzando por señalar en su artículo 6º los órganos con los que cuenta la entidad. En contraposición a los órganos de gobierno y dirección, el Consejo Asesor se configura, de acuerdo con el artículo 7º.1, primer párrafo, como *«órgano de representación y participación de los agentes económicos y sociales en la Agencia de Desarrollo Económico, así como de asesoramiento y orientación estratégica de la entidad»*.

El carácter consultivo del Consejo Asesor se manifiesta asimismo en las funciones que, a renglón seguido, le vienen atribuidas en los cinco apartados del citado artículo 7º.1. De ellas, mientras que la emisión de informe sobre aquellos asuntos que le consulte el Presidente o el Consejo Rector (letra *e*)) se contempla como mera posibilidad - puesto que requiere una decisión previa de estos órganos en tal sentido-, y el informe del anteproyecto de presupuestos de la Agencia (letra *d*)) es preceptivo, las competencias referidas al seguimiento de las actividades de la Agencia, asesoramiento sobre sus líneas de actuación y propuesta de las medidas que considere necesarias para el cumplimiento de los fines de la entidad, que se enumeran en las letras *a*), *b*) y *c*) se ejercerán por propia iniciativa del repetido Consejo Asesor.

Las declaraciones de conocimiento y de juicio que, como todo órgano consultivo, puede emitir el Consejo Asesor de acuerdo con la previsión de los tres apartados citados, requieren una ilustración previa sobre aquellos asuntos en los que está llamado a pronunciarse. De este modo cobra todo su sentido el número 2 del mismo artículo 7º, al aludir a los medios con que cuenta el Consejo Asesor, en los siguientes términos:

«Para el desarrollo de estas funciones recibirá información sobre las actividades de la Agencia y su financiación, así como de las actividades de las empresas en que participe la entidad.»

En nuestra opinión, la generalidad del precepto -que nada dice sobre el órgano llamado a proporcionar la información, sobre cómo ha de instrumentarse ésta, ni establece el "quantum" de la misma- no afecta, sin embargo, a la claridad de su contenido, relevando de toda tarea interpretativa que exija ir más allá del sentido propio de sus palabras, puesto que la norma no excluye ni limita materia o asunto alguno.

En consecuencia, las actividades sobre las que debe ser informado el Consejo Asesor serán todas las relativas a *«la promoción del desarrollo de la actividad económica y del sistema productivo en Castilla y León»* como finalidad señalada a la ADE en su Ley de creación y a cuyo logro se ordena el conjunto de funciones y potestades que se enumeran en los artículos 3º y 4º.

Pero es que, además, la naturaleza consultiva del Consejo Asesor no agota sus posibilidades de actuación, puesto que al lado de aquélla se reconoce también su carácter de órgano de representación y participación de los agentes económicos y sociales, cualificación esta que viene a dar todo su sentido a las funciones de colaboración y propuesta que la Ley le atribuye.

Cuarta.- Todavía en el ámbito del único precepto que la Ley 2/1994 destina al Consejo Asesor, el apartado 3 del artículo 7º no culmina la regulación de su régimen jurídico, sino que contiene una remisión normativa en favor del Reglamento, al que habilita para determinar *«su composición»* (a cuyo efecto establece unas reglas mínimas en cuanto a los sujetos llamados a designar a sus miembros) y, asimismo, las *«normas de funcionamiento»*.

Tal es el alcance de la habilitación a la que, sin duda, se acomoda el contenido de los artículos 5 *-Composición-* y 7 *-Funcionamiento interno-* del Reglamento General de la ADE, pero cuyo artículo 6 *-Funciones-* incurre en exceso, al no existir remisión de la Ley al Reglamento en este punto.

En efecto, el apartado 1 del precepto reglamentario repite literalmente el contenido del artículo 7º.1 de la Ley (y en tal sentido puede considerarse una norma superflua), para establecer en el apartado 2 lo siguiente:

«A los efectos previstos en el apartado anterior y en el artículo 7.1.a, b y c y 7.2 de la Ley 21/1994, el Consejo Rector, a través de su Secretaría, remitirá anualmente al Consejo Asesor una Memoria de las actividades de la Agencia. A los mismos efectos, remitirá también al final de cada trimestre información sobre las principales actuaciones correspondientes a dicho período.»

De un lado, se aprecia que el artículo 6.2 de la disposición reglamentaria se refiere en realidad al Consejo Rector y no al Consejo Asesor, puesto que sus previsiones se dedican a aquel órgano y no a éste. De otro, el precepto viene a limitar la información que el órgano de dirección ha de facilitar al órgano asesor, y, al calificar ahora las actuaciones como *«principales»*, distingue allí donde la norma legal no lo hace.

Aun admitiendo como posible el concurso del Reglamento General a la hora de establecer los medios instrumentales con los que ha de darse cumplimiento al mandato de la Ley, el precepto reglamentario nunca estaría autorizado a restringir su alcance, reduciendo la previsión legal a límites más estrechos, sino que sólo podrá establecer las normas precisas para asegurar la plena efectividad

de la Ley, actuando, igual que toda norma reglamentaria, de modo subordinado y como complemento indispensable de aquélla.

Puesto que los medios que han de ponerse a disposición del Consejo Asesor para el desarrollo de sus funciones encuentran en la Ley su virtud normativa propia, directa e inmediata, la única interpretación que permitirá salvar el exceso reglamentario respecto de la Ley remitente será la que lleve a considerar que han de facilitarse a dicho órgano la Memoria anual, la información trimestral y, además, todos aquellos documentos que le permitan el ejercicio de las competencias de seguimiento, asesoramiento y propuesta que tiene encomendadas.

Quinta.- Sin perjuicio de lo anterior, es de tener en cuenta que los términos «memoria» e «informe», son comprensivos de un quehacer de la entidad ya acordado e incluso ejecutado. De este modo, las sugerencias que el Consejo Asesor pueda formular no tendrán carácter previo -salvo, en su caso, cuando se trate del supuesto de la letra e) del artículo 7º.1 de la Ley-, sino que sólo podrán proyectarse sobre actuaciones futuras. Aun entendiendo que este régimen sea el correcto, el problema se desplaza hacia el contenido de la Memoria y demás informes, es decir, si éstos resultan suficientemente explícitos o si, por el contrario, la globalidad con que se contemplan las actuaciones impedirá su seguimiento con la adecuada profundidad.

En relación con lo anterior, procede preguntarse si es posible que en la expresión legal «*recibirá información sobre las actividades de la Agencia*» se encuentre comprendida la relativa a los sujetos beneficiarios de las subvenciones que la ADE está llamada a gestionar. En tal sentido, el informe emitido a nuestra instancia invoca el artículo 122 de la Ley de Hacienda de la Comunidad de Castilla y León, en

cuanto las ayudas que concede la ADE tienen el carácter de subvenciones públicas, añadiendo la siguiente puntualización:

«...La citada Ley no recoge en su articulado precepto alguno que habilite a la entidad concedente a dar publicidad a las subvenciones que otorga, por lo que llevar a cabo tal publicidad, dando conocimiento de dichos datos identificativos a personas ajenas al procedimiento instructor de las subvenciones, podría vulnerar la legalidad vigente y provocar que la Agencia incurriera en responsabilidad administrativa.»

Los motivos por los que esta Institución no comparte estos argumentos encuentran una doble fundamentación.

1.- Es de señalar que, ciertamente, los actos relativos a la concesión o denegación de las subvenciones cuya competencia corresponde a la ADE son actos administrativos que, como tales, deben producirse de acuerdo con los principios informadores de todo procedimiento administrativo. Entre estos principios, el de transparencia ha adquirido relevancia constitucional desde el momento en que nuestra Carta Magna contempla en su artículo 105, b) la posibilidad de acceso de los ciudadanos a los archivos y registros, salvando lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas, aunque remitiendo su regulación concreta a la Ley.

Dicha previsión constitucional se ha cumplido, con carácter general, mediante la promulgación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), que desde su Exposición de Motivos - y habida cuenta del carácter instrumental de la Administración puesta al servicio de los ciudadanos y sometida en su actividad a la Ley y al Derecho- pone el acento en la necesidad de

garantizar la calidad y transparencia de la actuación administrativa y, asimismo, de romper con su tradicional opacidad.

En efecto, a todos los ciudadanos, y no sólo a los interesados en el procedimiento administrativo, se refiere el artículo 37.1 LRJPAC, cuando proclama su derecho a *«acceder a los registros y a los documentos que, formando parte de un expediente, obren en los archivos administrativos (...) siempre que tales expedientes correspondan a procedimientos terminados...»*, -sin otro límite que los datos referentes a la intimidad de las personas, de acuerdo con el apartado 2 del mismo artículo-.

Este derecho sólo podrá ser negado en tres supuestos: Cuando prevalezcan razones de interés público; por intereses de terceros más dignos de protección; cuando así lo disponga una Ley, obligando a la Administración que invoque alguna de estas circunstancias a acreditar su concurrencia. También contempla la LRJPAC (art. 37.5) los expedientes en los que el derecho de acceso no podrá ser ejercido, y los casos en que el mismo se regirá por sus disposiciones específicas (art. 37.6), sin que ninguno de los supuestos regulados se refiera a la materia que nos ocupa.

Pero es que, además, dentro de los preceptos que la Ley General Presupuestaria dedica al régimen de las ayudas y subvenciones públicas, su artículo 81.7 dispone que los Ministerios, Organismos y demás Entidades a que se refiere el mismo, *«publicarán trimestralmente en el Boletín Oficial del Estado las subvenciones concedidas en cada período, con expresión del Programa y crédito presupuestario al que se imputen, Entidad beneficiaria, cantidad concedida y finalidad o finalidades de la subvención»*.

Aunque es de notar que la Ley de Hacienda de la Comunidad de Castilla y León no contiene previsión semejante, su disposición

adicional previene la aplicación supletoria de la legislación del Estado para lo no establecido en la misma. Sin entrar a plantear ahora si en virtud de dicha disposición deberá darse publicidad a las subvenciones concedidas con cargo a los Presupuestos Generales de nuestra Comunidad Autónoma, se puede concluir de plano que, con carácter general, no pesa sobre esta materia prohibición o reserva alguna, ni desde la Ley estatal ni desde la autonómica.

2.- Si desde el punto de vista normativo no existe ninguna regla que venga a restringir la posibilidad de identificar a los beneficiarios de las subvenciones cuya gestión y otorgamiento corresponde a la ADE, con menos motivo se puede admitir que tal información no pueda ser conocida por otros órganos del Ente distintos de los encargados de la instrucción y resolución de los correspondientes procedimientos.

Por otra parte, resulta improcedente situar a los miembros del Consejo Asesor -cuando actúan en tal condición- en el ámbito de los derechos que la LRJPAC reconoce con carácter general a los ciudadanos, atribuyéndoles (según se desprende del informe emitido) la cualidad de terceros ajenos al procedimiento. Antes al contrario, y en cuanto órgano del Ente, el Consejo Asesor goza de un *status* distinto al de aquellos, que sin duda comprende a los agentes económicos y sociales representados en dicho órgano colegiado.

Al respecto es de señalar que, según el artículo 24.1 letra e) LRJPAC, corresponde a los miembros de los órganos colegiados «*Obtener la información precisa para cumplir las funciones asignadas*», con independencia del resultado de las deliberaciones y el consiguiente sentido de los acuerdos que el colegio adopte en virtud de las mayorías necesarias para ello, siendo cuestión distinta el eventual uso ilegítimo que los miembros del órgano colegiado llegasen a hacer

de la información proporcionada, y la responsabilidad exigible por tal motivo.

Es, pues, en el ámbito de las competencias atribuidas por la Ley al Consejo Asesor, y de acuerdo con sus reglas de funcionamiento como órgano colegiado, donde debe encuadrarse la finalidad de «control de las subvenciones» cuya intención se presume a la organización sindical compareciente, según se manifiesta en el informe, y que, aunque así fuera, en nada afectaría al régimen de fiscalización que, junto con el que corresponde al Tribunal de Cuentas, se establece desde la propia Ley de creación de la ADE, tanto por la distinta naturaleza de su objeto y de los sujetos llamados a su cumplimiento, como de sus efectos.

Por cuanto antecede, y en el ejercicio de la funciones de defensa de los derechos fundamentales de los ciudadanos, de tutela del ordenamiento jurídico de Castilla y León y defensa del Estatuto de Autonomía, que me encomienda 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 en lo sucesivo se proporcione a los miembros del Consejo Asesor de la Agencia de Desarrollo Económico de Castilla y León información sobre sus actividades, con toda la amplitud que resulta del régimen legal aplicable y, de acuerdo con éste, la relativa a las personas y entidades beneficiarias de las subvenciones cuyo otorgamiento corresponde a la misma."

3. Seguimiento de normas reglamentarias de la Comunidad Autónoma

A) Decretos.

Decreto 263/1997, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento interno de organización de los servicios de las Bibliotecas Públicas de titularidad estatal gestionadas por la Comunidad de Castilla y León. BOCyL nº 2 de 5 de enero de 1998.

Decreto 1/1998, de 8 de enero por el que se regulan los Servicios de Informática en la Administración de la Comunidad de Castilla y León. BOCyL nº 5 de 9 de enero. Corrección de errores BOCyL nº17 de 27 de enero.

Decreto 2/1998, de 8 de enero, por el que se aprueba el Reglamento General de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León. BOCyL nº 10 de 16 de enero de 1998.

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. BOCyL nº 17 de 27 de enero.

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. BOCyL nº 18 de 28 de enero. Corrección de errores en BOCyL nº 41 de 2 de marzo y BOCyL nº 44 de 5 de marzo.

Decreto 13/1998, de 22 de enero, por el que se regulan las ayudas a la vivienda rural protegida. BOCyL nº 18 de 28 de enero.

Decreto 14/1998, de 22 de enero, por el que se crea la Comisión Regional de Empleo y Formación. BOCyL nº 18 de 28 de enero.

Decreto 15/1998 de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Distinciones del Personal Funcionario de la

Administración de la Comunidad de Castilla y León. BOCyL nº 20 de 30 de enero.

Decreto 16/1998, de 29 de enero, por el que se aprueba el Plan de Atención Sociosanitaria de Castilla y León. BOCyL nº 22 de 3 de febrero. Corrección de errores BOCyL nº 40 de 27 de febrero.

Decreto 17/1998, de 5 de febrero, por el que se regula el procedimiento de notificación a la Comisión Europea de los proyectos dirigidos a establecer, conceder o modificar ayudas públicas. BOCyL nº 26 de 9 de febrero.

Decreto, 18/1998, de 5 de febrero, por el que se regula la homologación y adquisición de bienes a través del Servicio Central de Suministros de la Comunidad de Castilla y León. BOCyL nº 26 de 9 de febrero. Corrección de errores en BOCyL nº 45 de 6 de marzo.

Decreto 30/1998, de 19 de febrero por el que se regulan los criterios y bases que han de configurar el acuerdo marco de cofinanciación de los Servicios Sociales que hayan de prestarse por Entidades Locales. BOCyL nº 38 de 25 de febrero.

Decreto 50/1998, de 5 de marzo, por el que se modifica el Plan Director Regional de Gestión de Residuos Sólidos Urbanos de la Comunidad de Castilla y León, aprobado por Decreto 90/1990, de 31 de mayo, y se ordena la revisión del citado Plan. BOCyL nº 46 de 9 de marzo.

Decreto 53/1998, de 12 de marzo, por el que se establece el procedimiento para hacer efectivas las indemnizaciones derivadas del sacrificio de animales con objeto de erradicar la Peste Porcina Clásica, en cumplimiento de lo dispuesto en los convenios suscritos con el

Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y el Instituto de Crédito Oficial. BOCyL nº 51 de 16 de marzo.

Decreto 56/1998, de 12 de marzo, por el que se regulan las Comisiones Provinciales de Vivienda. BOCyL nº 52 de 17 de marzo.

Decreto 65/1998 de 26 de marzo, de Modificación Parcial de la Composición de la Comisión de Urbanismo de Castilla y León y de las Comisiones Provinciales de Urbanismo de Castilla y León. BOCyL nº 60 de 30 de marzo.

Decreto 66/1998, de 26 de marzo, por el que se modifica parcialmente el Decreto 159/1994, por el que se aprueba el Reglamento de aplicación de la Ley de Actividades Clasificadas. BOCyL nº 60 de 30 de marzo.

Decreto 78/1998, de 16 de abril, por el que se regula el Consejo de Turismo de Castilla y León. BOCyL nº 75 de 22 de abril.

Decreto 79/1998, de 16 de abril, por el que se regula el derecho a la Información y los Derechos Económicos de los usuarios de servicios funerarios. BOCyL nº 75 de 22 de abril.

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. BOCyL nº 83 de 6 de mayo. Corrección de errores BOCyL nº 91 de 18 de mayo.

Decreto 93/1998, de 14 de mayo, por el que se desconcentran atribuciones de la Consejería de Fomento en los Delegados Territoriales de la Junta de Castilla y León. BOCyL nº 91 de 18 de mayo.

Decreto 94/1998, de 14 de mayo, por el que se acuerda la incorporación de nuevos espacios al Plan de Espacios Naturales Protegidos de Castilla y León. BOCyL nº 91 de 18 de mayo.

Decreto 101/1998, de 28 de mayo, por el que se delimita la zona afectada por la Declaración de Zona Arqueológica de «Las Médulas», en las Médulas, Orellán, municipios de Carucedo, Puente Domingo Flórez y Borrenes (León).

Decreto 105/1998, de 4 de junio, por el que se declaran "Zonas de Peligro" de Incendios Forestales. BOCyL nº 107 de 9 de junio.

Decreto 107/1998, de 4 de junio, por el que se adoptan medidas temporales en los procedimientos para la autorización de instalaciones de producción de electricidad a partir de la energía eólica. BOCyL nº 111 de 15 de junio.

Decreto 109/1998, de 11 de junio, por el que se designan las zonas vulnerables a la contaminación de las aguas por nitratos procedentes de fuentes de origen agrícola y ganadero y se aprueba el Código de Buenas Prácticas Agrarias. BOCyL nº 112 de 16 de junio. Corrección de errores en BOCyL nº 119 de 25 de junio.

Decreto 110/1998, de 11 de junio, por el que se desconcentran competencias de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León. BOCyL nº 111 de 15 de junio.

Decreto 122/1998, de 25 de junio, por el que se regula la composición de la Junta Rectora de la Reserva Natural del Valle de Iruelas (Ávila). BOCyL nº 121 de 29 de junio.

Decreto 125/1998, de 25 de junio, por el que se modifica el Decreto 156/1996, de 13 de junio, por el que se regulan las subvenciones que tengan por objeto el Fomento de la Formación

Profesional Ocupacional y se crea el Registro de Entidades Colaboradoras. BOCyL nº 122 de 30 de junio.

Decreto 133/1998, de 9 de julio, por el que se regula el Consejo Regional para las personas mayores de Castilla y León. BOCyL nº 133, de 15 de julio. Correcciones de errores BOCyL nº 139 de 23 de julio, BOCyL nº 195 de 9 de octubre.

Decreto 140/1998, de 16 de julio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina (Palencia). BOCyL nº 137 de 21 de julio. Corrección de errores BOCyL nº 175 de 11 de septiembre.

Decreto 141/1998, de 16 de julio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Las Batuecas-Sierra de Francia (Salamanca). BOCyL nº 137 de 21 de julio. Corrección de errores BOCyL nº 175 de 11 de septiembre.

Decreto 142/1998, de 16 de julio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de La Fuentona (Soria). BOCyL nº 137 de 21 de julio.

Decreto 143/1998, de 16 de julio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Sabinar de Calatañazor (Soria). BOCyL nº 137 de 21 de julio.

Decreto 171/1998, de 3 de septiembre, por el que se regula las ayudas a las Comunidades de Regantes para la modernización y mejora de sus instalaciones de riego. BOCyL nº 173 de 9 de septiembre.

Decreto 172/1998, de 3 de septiembre, por el que se declaran los espacios cinegéticos de Castilla y León. BOCYL nº 173 de 9 de septiembre.

Decreto 173/1998, de 3 de septiembre, por el que se regula la composición de la Junta Rectora del Monumento de Monte Santiago (Burgos). BOCyL nº 173 de 9 de septiembre.

Decreto 174/1998, de 3 de septiembre, por el que se regula la composición de la Junta Rectora del Monumento Natural de Ojo Guareña (Burgos). BOCyL nº 173 de 9 de septiembre

Decreto 177/1998, de 10 de septiembre, por el que se regula el cobro de las sanciones impuestas por la Administración de la Comunidad de Castilla y León y se modifica el artículo 6º del Decreto 82/1994, de 7 de abril, por el que se regula la actividad recaudatoria. BOCyL nº 177 de 15 de septiembre.

Decreto 212/1998, de 8 de octubre, por el que se aprueba el 2º Plan de Salud de la Comunidad de Castilla y León. BOCyL nº 197, de 14 de octubre. Corrección de errores BOCyL nº 210 de 2 de noviembre.

Decreto 225/1998, de 29 de octubre, por el que se modifica el Decreto 49/1995, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de la Agencia de Desarrollo Económico de Castilla y León y el Decreto 41/1997, de 28 de febrero, por el que se establecen determinadas ayudas que puede gestionar y conceder la Agencia de Desarrollo Económico de Castilla y León y se fijan normas comunes de procedimiento. BOCyL nº 209 de 30 de octubre.

Decreto 233/1998, de 5 de noviembre, por el que se modifica el Decreto 71/1989, de 27 de abril, por el que se regula el Consejo Regional de Acción Social. BOCyL nº 217 de 11 de noviembre.

Decreto 238/1998, de 12 de noviembre, de declaración del Monumento Natural de La Fuentona (Soria). BOCyL nº 220, de 16 de noviembre.

Decreto 241/1998, de 19 de noviembre, por el que se regula el Registro de Mutualidades de Previsión Social de la Comunidad de Castilla y León no integradas en la Seguridad Social. BOCyL nº 226 de 24 de noviembre.

Decreto 248/1998, de 30 de noviembre, por el que se regula el funcionamiento del Registro General de Convenios de la Administración de la Comunidad de Castilla y León. BOCyL nº 232 de 2 de diciembre. Corrección de errores BOCyL nº 237 de 11 de diciembre y BOCyL nº 239 de 15 de diciembre.

Decreto 250/1998, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 6/1987, de 7 de mayo, de Patrimonio de la Comunidad de Castilla y León. BOCyL nº 232 de 2 de diciembre. Corrección de errores BOCyL nº 237 de 11 de diciembre y BOCyL nº 242 de 18 de diciembre.

Decreto 253/1998, de 30 de noviembre, de financiación de actuaciones protegidas en materia de vivienda y suelo del Plan 1998/2001. BOCyL nº 232 de 2 de diciembre. Corrección de errores BOCyL nº 237 de 11 de diciembre.

Decreto 266/1998, de 17 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Sanidad Animal. BOCyL nº 243 de 21 de diciembre.

Decreto 269/1998, de 17 de diciembre, por el que se regula la prestación social básica de la Ayuda a Domicilio en Castilla y León. BOCyL nº 243 de 21 de diciembre.

Decreto 279/1998, de 23 de diciembre, por el que se regula la composición, organización y funcionamiento de la Comisión de Juego y Apuestas de la Comunidad de Castilla y León. BOCyL nº 248 de 29 de diciembre.

Decreto 283/1998, de 23 de diciembre, por el que se crea el Consejo Regional y los Consejos Provinciales para las Personas con Discapacidad de Castilla y León. BOCyL nº 248 de 29 de diciembre.

B) Ordenes

Orden de 15 de enero de 1998, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, por la que se regulan las ayudas a las explotaciones que desarrollen prácticas agrícolas tendentes a la protección del medio ambiente en las estepas cerealistas de Castilla y León. BOCyL nº 11 de 19 de enero. Corrección de errores BOCyL nº 20 de 30 de enero.

Orden de 30 de enero de 1998, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, por la que se regula la aplicación de la disposición adicional segunda del Reglamento de Distinciones del Personal Funcionario de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, aprobado por Decreto 15/1998, de 29 de enero, y el artículo 59.4 del vigente Convenio Colectivo. BOCyL nº 21 de 2 de febrero.

Orden de 30 de enero de 1998, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, por la que se delega en los Secretarios Generales y Delegados Territoriales de la Junta la competencia para la concesión del disfrute de los permisos reconocidos en el Reglamento de distinciones del personal funcionario y en el IV Convenio Colectivo para el personal laboral de la Administración General de la Comunidad Autónoma. BOCyL. nº 21 de 2 de febrero

Orden de 21 de enero de 1998, de la Consejería de Agricultura y Ganadería, por la que se crea y regula el Registro de Cámaras Agrarias de Castilla y León. BOCyL nº 22 de 3 de febrero.

Orden de 24 de marzo de 1998, de la Consejería de Fomento, por la que se convoca el concurso para el otorgamiento de concesiones del servicio público de Radiodifusión Sonora en Ondas Métricas con Modulación de Frecuencia para emisoras comerciales, en la Comunidad de Castilla y León. BOCyL nº 59 de 27 de marzo.

Orden de 20 de abril de 1998, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por la que se establecen las funciones del Centro de Documentación Ambiental y se aprueban sus normas de funcionamiento. BOCyL nº 87 de 12 de mayo.

Orden de 20 de abril de 1998, de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, por la que se regula el funcionamiento del Servicio Regional de Colocación. BOCyL nº 99 de 28 de mayo.

Orden de 2 de junio de 1998, de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, por la que se establecen los criterios de selección aplicables en los procedimientos de autorización de nuevas oficinas de farmacia. BOCyL nº 107 de 9 de junio.

Orden de 5 de junio de 1998, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, por la que se desarrollan determinados preceptos del Reglamento de Distinciones del personal funcionario de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, aprobado por Decreto 15/1998, de 29 de enero. BOCyL nº 110 de 12 de junio. Corrección de errores BOCyL nº 112 de 16 de junio.

Orden de 18 de junio de 1998, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por la que se establecen normas

para la señalización de los terrenos, a efectos cinegéticos. BOCyL nº 121 de 29 de junio.

Orden de 23 de junio de 1998, de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, por la que se convocan subvenciones en los programas de Fomento de Empleo para 1998 y 1999, del nuevo Plan Regional de Empleo de Castilla y León, relativos al fomento de los Nuevos Yacimientos de Empleo, de la contratación del primer trabajador por parte de autónomos y profesionales que carezcan de trabajadores por cuenta ajena y de fomento de la contratación por sustitución de ausencias en la empresa. BOCyL nº 122 de 30 de junio.

Orden de 25 de junio de 1998, de la Consejería de Economía y Hacienda, de desarrollo del Decreto 82/1994, de 7 de abril, por el que se regula la actividad recaudatoria de la Administración de la Comunidad Autónoma. BOCyL nº 124 de 2 de julio.

Orden de 31 de agosto de 1998, de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, por la que se regula el Libro de Iniciativas y Reclamaciones de la Administración de la Comunidad de Castilla y León. BOCyL nº 170 de 4 de septiembre.

Orden de 6 de octubre de 1998, de la Consejería de Agricultura y Ganadería, por la que se establecen medidas de prevención y lucha contra el nematodo del quiste de la patata (*Globodera rostochensis* y *Globodera pálida*) en las zonas productoras de patata de siembra de Castilla y León. BOCyL nº 200 de 19 de octubre.

Orden de 19 de octubre de 1998, de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, por la que se aprueba el Plan de modernización de los mercados municipales de abastos de Castilla y León. BOCyL nº 204 de 23 de octubre.

Orden de 2 de diciembre de 1998, de la Consejería de Agricultura y Ganadería, por la que se establece un sistema de identificación y registro de los animales de la especie bovina. BOCyL nº 239 de 15 de diciembre.

La precedente enumeración, no exhaustiva, da cuenta de la diversidad de materias que han de ser tenidas en cuenta desde la perspectiva del estado de observancia, aplicación e interpretación del ordenamiento jurídico de Castilla y León. A modo de recapitulación se abordan las cuestiones que siguen, incluyendo al final de este epígrafe una actuación concreta relativa al desarrollo reglamentario de la Ley de Caza de Castilla y León.

3.1. Sometimiento de los reglamentos autonómicos a dictamen del Consejo de Estado.

Tras el pertinente estudio, en los términos que quedaron reflejados en el Informe correspondiente a 1997, esta Institución se dirigió a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial en recordatorio del deber de someter a dictamen previo del Consejo de Estado las normas reglamentarias autonómicas, en tanto no exista en nuestra Comunidad una institución específica a la que se atribuya tal función consultiva (institución que con la denominación de Consejo Consultivo de Castilla y León aparece *ex novo* en nuestro Estatuto de Autonomía, tras la reforma del mismo en virtud de la Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero).

Nuestra resolución fue objeto de respuesta expresa en la que se nos hacían notar las variaciones y altibajos que han afectado a la materia, debido a la propia evolución del concepto de autonomía política y administrativa configurado en el nuevo modelo

constitucional, junto con la titubeante y, en ocasiones, contradictoria doctrina sobre la extensión y límites de las funciones del Consejo de Estado, para continuar resaltando que desde el año 1996 se ha producido un incremento muy sustancial del número total de expedientes remitidos a este órgano consultivo, pasando de 89 en 1996 a 343 en 1997, de los cuales 9 han venido referidos a disposiciones administrativas de carácter general, en prueba de la convicción de la Comunidad de Castilla y León sobre el carácter preceptivo y, a la vez, aconsejable, del sometimiento al trámite que nos ocupa.

Aludía también la Consejería de Presidencia y Administración Territorial a la nada pacífica opinión doctrinal y jurisprudencial sobre qué debe entenderse por potestad reglamentaria de desarrollo y potestad autoorganizativa de una Administración, cuyo ejercicio conllevará la adopción de reglamentos de ejecución en los que la consulta es exigible, o de reglamentos autónomos o independientes en los que no es preceptiva, existiendo una franja intermedia difusa entre ambos, en la que habrá de concretarse caso por caso la necesidad del dictamen, por lo que sí pueden existir razones válidas que justifiquen la ausencia de tan sustancial trámite en el procedimiento de elaboración de determinadas disposiciones.

Hemos observado que en el año 1998 se ha seguido en la línea apuntada por la Consejería de Presidencia y Administración, sometiendo al dictamen del Consejo de Estado aquellos reglamentos cuya naturaleza ejecutiva no ofrece duda (así sucede con la regulación del régimen jurídico de las emisoras de radiodifusión sonora en ondas métricas con modulación de frecuencia, la relativa a los derechos de los usuarios de servicios funerarios, el reglamento de la Ley del Patrimonio de la Comunidad o el Reglamento General de Sanidad Animal). A su lado, se han aprobado otros muchos cuyo carácter organizativo o *ad intra* justificaría su encuadramiento en la categoría de reglamento

independiente, y, efectivamente, se aprecia la existencia de un tercer grupo, de contenido heterogéneo, encuadrable en esa zona difusa a la que aludía la Consejería de Presidencia y Administración Territorial (en algunos casos, se trata de la modificación de una norma anterior que, pese a su verdadera naturaleza de reglamento de ejecución, no se sometió al preceptivo dictamen, cual sería el caso de las normas reguladoras de la recaudación de tributos y otros derechos de la Hacienda de la Comunidad), en la que quedaría comprendida la regulación de medidas de fomento a través de la concesión de ayudas y subvenciones.

No obstante, el reconocimiento constitucional de un poder reglamentario independiente -una de cuyas notas caracterizadoras vendría dada por la inexistencia de un vínculo inmediato entre la norma reglamentaria y la ley previa- se encuentra en un punto controvertido y aun no resuelto doctrinalmente, en tanto que las Administraciones hacen uso una y otra vez de la potestad reglamentaria sin previa habilitación legal. Esta Institución se daría por satisfecha si, en el desarrollo de la actividad que tiene encomendada, pudiera servirse de argumentos definitivos al respecto. Sin embargo, creemos fuera de discusión que el ordenamiento jurídico es presupuesto de toda acción administrativa, y en consecuencia, también del ejercicio de la potestad reglamentaria desarrollada por un poder público que, en cuanto tal, se halla sometido a la Ley y al Derecho (art. 103 CE), convicción esencial en orden al cumplimiento de la misión garantista de todo *ombudsman*, y que justifica nuestra adscripción a la corriente doctrinal que propugna el entendimiento de la reserva legal en toda su amplitud.

Es por ello de todo punto aconsejable, por lo que a los reglamentos llamados independientes se refiere -cualquiera que sea el alcance que a esta expresión se quiera dar, y habida cuenta de su mayor desconexión con la ley-, no descartar, *a priori*, el recurso a cuantos

mecanismos de control se ordenan a garantizar su legalidad objetiva y su perfeccionamiento técnico-jurídico, en cuanto normas también llamadas a integrarse en nuestro ordenamiento jurídico.

3.2. El mandato legal de desarrollo reglamentario.

Es habitual que la mayor parte de las leyes autonómicas encomienden al ejecutivo regional la regulación complementaria de las mismas, bien sin determinar el plazo en que ha de tener lugar, bien fijando éste con distinta extensión.

No hay duda que la atribución de potestades normativas a la Administración se explica por la necesidad de asegurar el cumplimiento y ejecución de las leyes, como fórmula de coproducción normativa para aquellos casos en que el contenido de una norma debe completarse, ya sea en atención a la naturaleza contingente de las distintas realidades a ordenar, ya por la complejidad técnica de algunas materias, entre otras razones.

En nuestra opinión, el ejercicio de la potestad reglamentaria para la ejecución de las leyes constituye un deber para la Administración, en la medida que la efectividad y aplicabilidad de la ley depende del cumplimiento de las previsiones reglamentarias, deber siempre presente y que se refuerza cuando aquélla se somete a un plazo cierto de ejercicio.

En relación con el año 1998 han sido dictados varios Decretos aprobatorios de reglamentos de ejecución de leyes que vieron la luz en legislaturas precedentes, y, en algún caso, es relevante el tiempo transcurrido desde la aprobación de la ley en que se hacía el llamamiento a la colaboración normativa. Así sucede el Reglamento General de Sanidad Animal, cuya causa se encuentra en la Ley 6/1994

de 19 de mayo, que además de la fórmula habitual autorizando a la Junta de Castilla y León para dictar cuantas disposiciones sean precisas para su desarrollo y ejecución, establece la obligación de un desarrollo reglamentario sobre diversas materias concretas que se regulan en la misma. Y otro tanto cabe decir del Reglamento de la Ley 6/1987, de 7 de mayo, del Patrimonio de la Comunidad de Castilla y León.

Al lado de éstos, ha llamado particularmente nuestra atención el Decreto 263/1997, de 26 de diciembre, publicado en el Boletín Oficial de la Comunidad de Castilla y León nº 2, de 5 de enero, por el que se aprueba el Reglamento interno de organización de los servicios de las Bibliotecas Públicas de titularidad estatal gestionadas por la Comunidad de Castilla y León, del que se desprenden una serie de cuestiones que consideramos merecedoras de una especial referencia en este Informe, de conformidad con lo prevenido en el artículo 29 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común.

Como es sobradamente sabido, desde la aprobación del Estatuto de Autonomía, por Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, la Comunidad de Castilla y León ostenta competencia exclusiva en materia de *"museos, bibliotecas, hemerotecas, archivos y otros centros culturales y de depósito de interés para la Comunidad y que no sean de titularidad estatal"*, atribución que comporta las potestades legislativa y reglamentaria, y la función ejecutiva, incluida la inspección, y en cuya virtud se dictó la Ley 9/1989, de 30 de noviembre, de Bibliotecas de Castilla y León.

El objeto de esta Ley no se detiene en las bibliotecas y servicios bibliotecarios que pertenecen a la Comunidad de Castilla y León, sino que, al amparo de las competencias de gestión de las bibliotecas de titularidad estatal que no se reserve el Estado, en los términos que mediante convenios se determine, su régimen se hace

extensivo a éstas cuando, de acuerdo con las condiciones establecidas mediante convenio, colaboren en la consecución de los fines que persigue el servicio de biblioteca pública, previsión que permite abordar los objetivos de la Ley a partir del denominado Sistema de Bibliotecas de Castilla y León (art. 3), formado por el Consejo de Bibliotecas de Castilla y León; la Biblioteca de Castilla y León; y las Bibliotecas y servicios bibliotecarios de cualquier titularidad -pública o privada- integrados en el Sistema.

Es de notar que el régimen jurídico de las bibliotecas de titularidad estatal se encuentra en la Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español, y en el Reglamento aprobado por Real Decreto 582/1989, de 22 de mayo, que asimismo contempla el establecimiento de Convenios entre el Ministerio de Cultura y las Comunidades Autónomas para la gestión de Bibliotecas Públicas del Estado, convenio que, para las existentes en el ámbito territorial de la Comunidad de Castilla y León, se firmó el 5 de junio de 1986 (publicado en el B.O.E. de 16 de julio de 1986), siendo de destacar que la estipulación 1.2 señala que la gestión se ejercerá de acuerdo con lo dispuesto en la LPH, "*conservando la Administración del Estado la potestad reglamentaria en todo caso*", reserva que, por el contrario, no se contempla en otros convenios celebrados con las Comunidades Autónomas de Galicia, Andalucía, Asturias, etc.

Pero, volviendo a la Ley de Bibliotecas de Castilla y León, su disposición transitoria Primera contiene el siguiente mandato:

"En el término de un año se promulgarán los reglamentos que regulen la organización y funcionamiento de la Biblioteca de Castilla y León y de las restantes bibliotecas y servicios bibliotecarios públicos; la formación y coordinación de los distintos sistemas de bibliotecas de ámbito urbano, comarcal o provincial; la organización

del préstamo a domicilio y del préstamo interbibliotecario, la regulación de infracciones, sanciones y procedimiento sancionador en materia de bibliotecas y el régimen interno de las bibliotecas públicas de titularidad estatal en el marco de la reglamentación que dicte el Estado y de los convenios de gestión establecidos con el Ministerio de Cultura".

El retraso en el cumplimiento de la previsión precedente es más que considerable, pues han transcurrido nueve años desde la vigencia de la Ley de Bibliotecas de Castilla y León cuando el reglamento objeto de análisis ha visto la luz. Y otro tanto cabe decir del Reglamento de los centros y servicios integrados en el Sistema de Bibliotecas de Castilla y León, aprobado por Decreto 214/1996, de 13 de septiembre, ninguno de los cuales ha sido sometido a dictamen del Consejo de Estado.

Pero además, hay otra importante reflexión a la que nos lleva la misma DT, y de la que queremos dejar constancia expresa, en aras a la adopción de las iniciativas legislativas que procedan.

Se trata de la habilitación que hace la Ley al reglamento para establecer infracciones y sanciones, sin que aquélla dedique precepto alguno esta materia, pese a la abundante doctrina del Tribunal Constitucional al interpretar el artículo 25 de la Constitución -acogida en el Título IX de la Ley 230/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común- que, en aplicación de los principios de legalidad y tipicidad, rechaza que las Administraciones públicas puedan imponer sanciones como consecuencia de una conducta (una infracción) que no venga definida previamente por la Ley, no pudiendo el reglamento establecer *ex novo* infracciones y sanciones, sino únicamente completar las determinaciones legales, contribuyendo a la

más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes.

3.3. La planificación de los recursos naturales.

En los cuatro años de actividad de esta Institución no han faltado ocasiones en que nos hemos pronunciado -bien a consecuencia de quejas concretas bien en actuaciones de oficio- sobre cuestiones relacionadas con las medidas de protección medioambiental que corresponde adoptar a nuestra Comunidad Autónoma, algunas de las cuales inciden directamente sobre aquellos espacios -cuya diversidad e interés no ofrece duda- señalados expresamente por el legislativo autonómico como merecedores de especial atención aún en trance de ser declarados como protegidos.

La importancia que viene cobrando esta materia en el marco de los compromisos y obligaciones asumidos por los Estados miembros de la Unión Europea, de la que es ejemplo la puesta en marcha, a partir de 1995, de la Red Natura 2000, en los términos a que se refiere la Directiva 92/43/CEE, del Consejo, de 21 de mayo (conocida como Directiva de hábitats naturales), demanda la mayor efectividad de las medidas conservadoras de los espacios naturales, en cuanto en ellas encuentra su justificación la intervención de los poderes públicos sobre los mismos. Y en relación con el estado de observancia de este concreto aspecto del ordenamiento jurídico de Castilla y León creemos oportuno traer a este Informe las consideraciones que siguen.

En palabras del Tribunal Constitucional (sentencia 102/1995, de 26 de junio) la planificación de los recursos naturales no es sino una forma de poner orden y concierto para conseguir la utilización racional de los mismos que exige la Constitución (art. 45.1). La referencia a los

distintos instrumentos en que ha de materializarse esta técnica ordenadora es constante, tanto en la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres (LCEN, en adelante), como en la Ley 8/1991, de 10 de mayo, de Espacios Naturales de Castilla y León (LEN).

Con la aprobación de los Decretos 140, 141, 142 y 143, todos ellos de 16 de julio de 1998, se ha dado un paso más en el lento discurrir hacia el cumplimiento de las previsiones contenidas en el artículo 18 LEN, que formuló el Plan de Espacios Naturales Protegidos de Castilla y León (PENP abreviadamente) incluyendo inicialmente hasta un total de veintinueve espacios, Plan de carácter indicativo y susceptible de ampliación mediante sucesivas incorporaciones -art. 18.3-, en tal caso mediante Decreto de la Junta de Castilla y León (como así ha tenido lugar en el año 1998, con la incorporación de cuatro más -Decreto 94/1998, de 14 de mayo-).

Respecto a los espacios inicialmente contenidos en el PENP, el mismo artículo disponía que en el plazo de un año desde su entrada en vigor tuviera lugar elaboración del pertinente instrumento de planificación de cada uno de ellos, mandato al que se atuvo la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio antes de concluir el plazo conferido a tal efecto, con el dictado de las Ordenes de 27 y 30 de abril de 1992 en las que se disponía la iniciación de los mismos.

En el artículo 32 LEN, dedicado a la tramitación de los instrumentos de planificación, se describen las fases de la misma y sus correspondientes plazos, que, en conjunto, no alcanzan el año de duración hasta llegar a su aprobación final por Decreto de la Junta de Castilla y León. Sin embargo, y si bien en un primer momento parecía que el cumplimiento de las previsiones de la LEN progresaba a un

ritmo aceptable (el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque Regional de Picos de Europa, por su extensión el segundo en importancia, fue aprobado por Decreto 9/1994, de 20 de enero), los demás procedimientos no han seguido la misma suerte. En efecto, transcurridos más de seis años, la totalidad del proceso de declaración de las correspondientes figuras de protección previstas en la LEN se ha cumplido en cinco de los espacios comprendidos en el PENP, estableciendo como Parques Regionales los de Picos de Europa (León), Sierra de Gredos y Valle de Iruelas (ambos en la provincia de Ávila), y con la categoría de Monumentos Naturales los de Ojo Guareña y Monte Santiago -identificado inicialmente como Puerto de Orduña-, ambos en la provincia de Burgos.

Una vez aprobados los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (a los que el Tribunal Constitucional ha reconocido naturaleza de normas jurídicas) en virtud de los Decretos mencionados más arriba, los Parques Naturales de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre -Montaña Palentina (Palencia) y las Batuecas-Sierra de Francia (Salamanca) exigen su declaración formal mediante Ley de las Cortes de Castilla y León, al igual que la Reserva Natural de Sabinar de Calatañazor (Soria); La Fuentona (Soria) ha quedado incluida en la categoría de Monumento Natural, y su declaración ha tenido lugar por Decreto 238/1998, de 12 de noviembre.

Es plausible pensar que la formulación del PENP y las consiguientes Ordenes de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio declarando iniciados los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y el ámbito geográfico de los mismos, sea un dato relevante para aquellos interesados en llevar a la práctica determinadas actividades que más adelante entrarían en colisión con los objetivos protectores cuyo logro se pretende, apresurándose, en consecuencia, a obtener autorizaciones o licencias

que, tras el establecimiento de la concreta figura protectora, serían objeto de denegación o de sometimiento a condiciones más gravosas.

Así parece aceptarlo el legislador cuando desde la propia norma se ofrecen soluciones encaminadas a contrarrestar el problema de la larga duración de los expedientes de declaración de espacios naturales protegidos.

Nos referimos al régimen preventivo de protección de espacios naturales previsto en la Ley estatal (art. 24 LCEN) únicamente aplicado por la Junta de Castilla y León en relación con los espacios de Picos de Europa (Decreto 225/1989, de 21 de septiembre) Sierra de Gredos (Decreto 249/1989, de 26 de octubre) y Sierra de Ancares (Decreto 133/1990, de 12 de junio), y que con el carácter de norma básica, contempla dos supuestos:

- Zonas bien conservadas que sin embargo pueden llegar a no estarlo, sobre las que la Administración competente no ha adoptado ninguna medida de planificación encaminada a su declaración como espacio natural.

- Zonas en las que, iniciada la tramitación de un Plan de Ordenación, se aprecia la concurrencia de las mismas circunstancias.

En ambos casos la Ley es imperativa: *se establecerá un régimen de protección preventiva*, régimen que provoca dos efectos compatibles entre sí pues, de un lado, es desencadenante de la elaboración del Plan de Ordenación y, de otro, se establecen una serie de medidas cautelares y transitorias hasta que este Plan se apruebe.

En nuestra opinión y salvo otras mejor fundadas, dichas medidas resultan de escaso alcance, puesto que consisten en la aplicación de lo previsto en el artículo 7 de la misma Ley (es decir,

durante la tramitación de un Plan de Ordenación, la prohibición de aquellos actos que supongan una transformación sensible de la realidad física y biológica que pueda llegar a hacer imposible o dificultar de forma importante la consecución de los objetivos del mismo, de modo que a tal efecto, no podrá otorgarse ninguna autorización, licencia o concesión sin informe favorable de la Administración actuante) y, como se acaba de señalar, la primera consecuencia que se sigue del establecimiento del régimen preventivo es, precisamente, la inmediata iniciación del Plan de Ordenación, de no estar iniciado.

Asimismo, se prevé la aplicación, en su caso, *"de alguno de los regímenes de protección previstos en este Título [el III -De la protección de los espacios naturales-]"*, y en esta sede se contemplan únicamente las líneas básicas a las que han de responder las distintas categorías protectoras (Parques, Reservas, Monumentos y Paisajes Protegidos), sin que apenas existan reglas sobre los usos y actividades en estos espacios (excepto referencias genéricas a las limitaciones de aprovechamientos en Parques y Reservas).

No obstante, al régimen de protección preventiva de espacios naturales también alude el artículo 25 de nuestra Ley de Espacios Naturales, donde, al contrario que en la norma estatal, sí aparecen normas adicionales de protección medioambiental que vendrían a contribuir de modo eficaz a paliar el efecto negativo que puede acarrear una excesiva demora en la aprobación de los Planes.

En primer lugar (y aunque a veces los mandatos legales sometidos a plazo no se caracterizan por su cumplimiento dentro del mismo), el correspondiente Plan de Ordenación deberá aprobarse en el plazo máximo de dos años desde la fecha del Decreto de establecimiento del régimen preventivo de protección.

Además, se aplicará, en su caso, alguno de los regímenes de protección previstos en el Título III LEN, donde expresamente se establece la regulación de usos dentro de los espacios naturales, distinguiendo entre aquellos que se consideran permitidos, prohibidos y autorizables, de tal modo que, por ejemplo, el sometimiento de un espacio a protección preventiva comportaría la prohibición de verter líquidos o sólidos que pudieran degradar o contaminar el dominio público hidráulico.

Por último, *"la Consejería someterá a Evaluación de Impacto Ambiental los proyectos y actividades que se relacionan en el artículo 36.2 de esta Ley"*, precepto este que establece un régimen de evaluación adicional al previsto con carácter general. Así, por ejemplo, cualquier instalación de línea de transporte de energía con un trazado inferior a 5 Kms. requeriría evaluación de su impacto, mientras que con legislación general quedaría exonerada de dicha exigencia.

Se produce de este modo una anticipación del contenido del Plan de Ordenación (documento que obligatoriamente, por mandato del artículo 4.4. LCEN debe concretar aquellas actividades, obras o instalaciones públicas o privadas a las que deba aplicárseles el régimen de evaluación previsto en el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental), junto con un reforzamiento de las medidas protectoras, puesto que ahora habrá de estarse a lo previsto en el artículo 36.2 LEN.

Por otro lado, en el curso de la elaboración del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, la norma autonómica también añade algo más al régimen del artículo 7 LCEN antes citado, ya que el artículo 8 LEN, dedicado a la protección del territorio de los procesos urbanísticos, contiene en su apartado 3 la siguiente previsión:

"La aprobación definitiva del planeamiento urbanístico comprendido en el ámbito de un espacio sometido al Régimen de Protección Preventiva (...) corresponderá al Consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, previo informe de la Dirección General y de la Comisión de Urbanismo de Castilla y León, en tanto en cuanto no esté aprobado el correspondiente instrumento de planificación. Una vez aprobado éste será la Comisión Provincial de Urbanismo la responsable de la aprobación definitiva del planeamiento urbanístico."

Además, y de acuerdo con el apartado 4 del mismo artículo 8 LEN, hasta la aprobación definitiva de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales de los espacios sometidos a régimen de protección preventiva, los usos constructivos en suelo no urbanizable habrán de ser **autorizados** por el Consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, a propuesta de la Dirección General de Urbanismo y Calidad Ambiental y previo informe de la Dirección General del Medio Natural -y no simplemente **informados** por el órgano ambiental competente según se prevé en la norma estatal (art. 7.2 LCEN)-, pudiendo establecer medidas correctoras en relación a dichos usos.

Sin embargo, tras siete años largos de vigencia de nuestra Ley de Espacios Naturales, y habida cuenta que la lentitud en la elaboración de los específicos instrumentos de planificación de los mismos se acepta como un hecho que parece inevitable, las medidas preventivas están aún por estrenar.

En este sentido, no podemos compartir el informe emitido el 21 de marzo de 1996 por el Servicio de Espacios Naturales y Especies Protegidas de la Dirección General del Medio Natural, que, en relación con el espacio natural de Candelario considera innecesario establecer dicho régimen, dado que éste tiene iniciado su Plan de Ordenación de

los Recursos Naturales y que las previsiones del artículo 7.2 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, surten efectos similares que los que derivan del régimen de protección preventiva.

Tal parece que al órgano informante le ha pasado desapercibido que nuestra legislación sobre espacios naturales estable un plus de protección sobre la prevista en la legislación estatal, plus que, hemos de insistir, no es otro que el siguiente:

- Mayor celeridad en la aprobación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales.

- Regulación de usos del espacio anticipada.

- Evaluación de impacto ambiental de mayor alcance.

- Mayor intervención del órgano medioambiental en el planeamiento urbanístico.

Por el contrario, el régimen previsto en el artículo 7 LCEN no es distinto al que se produce con carácter general por el sólo hecho de iniciar la elaboración del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del correspondiente espacio natural, exista o no amenaza de perturbación potencial, de tal modo que, invocar la aplicación de este precepto frente a las previsiones más protectoras de nuestra Ley autonómica viene a vaciar de contenido las mismas.

3.4. El desarrollo reglamentario del Título IV de la Ley de Caza de Castilla y León.

En relación con el expediente seguido el pasado año sobre el Espacio Natural de Picos de Europa, no fue posible la resolución de las

cuestiones planteadas al no contar con todos los elementos de juicio necesarios para ello. Parte de la documentación solicitada a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio tuvo entrada en esta Institución casi al mismo tiempo en que aparecía publicado el Decreto 83/1998, de 30 de abril, por el que se desarrolla el Título IV de la Ley de Caza de Castilla y León, de directa relación con la problemática apreciada en torno a dicho espacio natural. A la vista de todo ello se dictó la resolución que sigue.

"En el Informe del Procurador del Común relativo al año 1997 dábamos cuenta de lo actuado en relación con el espacio natural de Picos de Europa, señalando que no había sido posible la resolución de las cuestiones planteadas al no contar con todos los elementos de juicio necesarios para ello. Posteriormente, tuvo entrada en esta Institución parte de la documentación anteriormente solicitada a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio y, poco después, apareció publicado". En el Informe anual presentado por esta Institución ante las Cortes de Castilla y León de acuerdo con lo previsto en la Ley 2/1994, de 9 de marzo, se ha dado cuenta de las actuaciones realizadas a lo largo del precedente ejercicio en relación con el Espacio Natural de Picos de Europa, señalando, asimismo, que considerábamos insuficiente la información obtenida de esa Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, cuya solicitud fue reiterada por esta Institución sin que a la fecha de cierre de dicho Informe anual se hubiera recibido respuesta que nos permitiera resolver sobre las cuestiones suscitadas.

Visto el contenido de su último escrito, recibido el 24 de abril pasado, esta Institución da por concluidas dichas actuaciones y procede a dictar la presente resolución, en la que se hará referencia al informe y documentos que V.E. nos ha hecho llegar, remitiéndonos, en cuanto a los restantes antecedentes y en aras a la brevedad, al epígrafe

correspondiente del citado Informe anual, donde se encuentra la necesaria referencia a las disposiciones que han venido regulando la práctica venatoria en el Espacio Natural de Picos de Europa, y cuyo análisis se abordó con la finalidad de comprobar el grado de observancia de las mismas por la Administración regional.

I

La primera documentación aportada en respuesta a lo interesado en nuestro escrito de 13 de junio de 1997, se refería a las Memorias de dos campañas de las reservas de Caza de Picos de Europa, manifestando no disponer de Memorias de campañas anteriores, «aunque evidentemente existen datos y en caso de que se estimara necesario podrían recopilarse».

A juicio de esta Institución, la Memoria anual de actividades -cuya preparación viene atribuida al Director Técnico de cada Reserva en el artículo 3 del Decreto 2612/1974, de 9 de agosto, por el que se reglamenta el funcionamiento de las Reservas Nacionales de Caza-, en modo alguno viene a sustituir, ni por su naturaleza ni por su contenido, a los Planes Técnicos contemplados en el artículo 5 del mismo Decreto, cuya propuesta ha de ser sometida por el responsable de la Reserva a la aprobación del órgano competente de la Administración regional -asumidas como están las funciones y servicios transferidos por el Estado en virtud del Real Decreto 1504/1984, de 8 de febrero-.

Sin embargo, ni del acto formal de dicha aprobación, ni de la consiguiente publicación del Plan anual de aprovechamientos cinegéticos que ordena la O.M. de 17 de diciembre de 1973 dan cumplida noticia las Memorias aportadas, en las que aparecen una serie de cuadros resumen, actas de la Junta Consultiva de Caza de la Reserva y otros documentos cuyo grado de utilidad a efectos internos

no nos corresponde enjuiciar, pero que, preciso es insistir, no cumplen las finalidades previstas en el Decreto y O.M. citados y, asimismo, en la O.M. de 29 de noviembre de 1977, por la que se reglamenta la caza selectiva en las Reservas y Cotos Nacionales.

Por las razones que se acaban de apuntar, esta Institución procedió a reiterar la inicial solicitud de información en su integridad, y a la que se ha dado respuesta expresando, en primer lugar que la gran cantidad de temas planteados y la extensión de los mismos hacía ardua y complicada la contestación exhaustiva de todos ellos. Continúa el escrito en los siguientes términos:

«...en su momento le fue enviada diversa documentación que, a nuestro juicio, contenía los datos necesarios para responder a la mayoría de los aspectos solicitados, si bien es cierto que dicha documentación requería una interpretación por las personas que lo manejen.

Independientemente de ello, a continuación vamos a procurar responder de una forma más desarrollada, en lo posible, a su solicitud.

En relación con el contenido de los planes de aprovechamiento vigentes en las Reservas de Caza y en el Parque Regional de Picos de Europa, desde la temporada 1993-1994 hasta la actual (...), creemos que, con la documentación enviada en su momento, se responde a la práctica totalidad de los aspectos planteados. Como aclaración, únicamente añadir que el método de caza a utilizar es, en todos los casos, el rececho, salvo cuando se trata de cacerías de jabalí, en que el método de caza es la batida.

En cuanto al régimen de control selectivo de dichas especies en los mismos terrenos y temporadas, la caza selectiva se efectúa con los criterios de adecuar la sex-ratio de las diferentes especies, que, con

carácter general, denotan una excesiva presencia de hembras. Asimismo, se realiza caza selectiva sobre ejemplares machos con evidentes signos de malformaciones. El régimen de adjudicación de los permisos correspondientes, responde a la Orden de 29 de noviembre de 1977, que regula la caza selectiva en Reservas y Cotos Nacionales (publicado en el B.O.E. nº 297, de 13 de diciembre).

En cuanto al detalle de las autorizaciones singulares concedidas, lamentamos no poder atender a lo solicitado, por entender que estaríamos vulnerando el derecho a la intimidad de los cazadores participantes, sin contar previamente con su autorización expresa. No obstante, sí podemos afirmarle que en la totalidad de los casos se trata de cazadores que han obtenido los permisos, bien mediante sorteos públicos relativos a los cupos de cazadores nacionales, regionales y locales, o bien mediante la adquisición de los permisos en pública subasta realizada por las entidades locales, en lo que se refiere al cupo de permisos correspondiente a los propietarios de los terrenos.

En cuanto a su petición de Evaluación de la compatibilidad entre la práctica de la caza y las finalidades que han justificado la creación del Parque Regional de Picos de Europa, queremos manifestarle que la filosofía de los Parques Regionales en Castilla y León se basa en la compatibilización de la conservación de los valores naturales, con el mantenimiento de los usos tradicionales que no pongan en peligro aquéllos. Dado que la caza se realiza de forma ordenada, a través de la figura legal de mayor control por parte de la Administración, cual es la Reserva Regional de Caza, la compatibilidad está totalmente asegurada.

En cuanto a las medidas que se adoptan en relación con la conservación de las especies autóctonas en dicho Espacio Natural, tanto si son objeto de un régimen especial de protección, como si no se

encuentran catalogadas, con especial mención a la incidencia de la actividad cinegética en la aplicación del Plan de Recuperación del Oso Pardo, toda actividad cinegética que se realiza en el territorio leonés de Picos de Europa es analizada previamente en relación con la posible afección a la conservación del Oso Pardo o de cualquier otra especie catalogada.

En relación con su consulta sobre los convenios celebrados con la Administración del Estado, en relación con la caza en el territorio del Parque Nacional de la Montaña de Covadonga que se adentra en el término municipal de Posada de Valdeón, o, en su caso, sobre cualquier otro espacio de Picos de Europa, ponemos en su conocimiento que el plan de caza del año 1997 fue aceptado por el Organismo Autónomo Parques Nacionales, como un instrumento de control poblacional de las especies correspondientes, en la línea indicada en el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque Nacional de Picos de Europa.

En cuanto al contenido de los instrumentos de planeamiento previstos en el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Picos de Europa, aprobado por Decreto de la Junta de Castilla y León 9/1994, de 20 de enero, relacionados con la actividad cinegética de la zona, se trata evidentemente del Plan de Caza de la Reserva Regional de Caza de Riaño, que se adjunta.»

El Plan de Caza que se nos ha remitido en esta ocasión consiste en ocho estadillos en los que se condensan una serie de cifras sobre las especies de caza mayor y menor y número de ejemplares a abatir en la temporada de caza 1998/99 que se distribuye entre las distintas categorías de cazadores.

En consecuencia, parte de las conclusiones que dan lugar a la presente resolución se formularán a la luz del anterior informe,

teniendo en cuenta, asimismo, el significado de la técnica planificadora -hoy generalizada y referible a todo el actuar de la Administración, en la toma de decisiones-, y en cuya esencia se encuentra, de un lado, la idea de racionalización en el señalamiento de los objetivos que se pretenden conseguir y los medios que conducen a su logro, y de otro, la expresión de autolimitación en la intervención de los poderes públicos y consiguiente dosis de certeza de los sujetos implicados.

II

Primera.- Con carácter preliminar es preciso detenerse en la falta de respuesta a lo interesado por esta Institución sobre las autorizaciones singulares de caza, que esa Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio justifica en el derecho a la intimidad de los beneficiarios de los permisos de caza concedidos y en la necesidad de contar con autorización de éstos a tal efecto, aunque, al mismo tiempo, se está afirmando que su adjudicación ha tenido lugar en sorteo o subasta, ambos públicos.

Debo recordar a V.E. que para acceder al contenido de los archivos y registros públicos, esta Institución no viene sometida al régimen contemplado en el artículo 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que en cumplimiento de lo previsto en el artículo 105, b) de la Constitución española, viene a regular el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, ni, en consecuencia, a la salvedad del mismo precepto en cuanto a lo que afecte a la intimidad de las personas.

Antes al contrario, es en la Ley la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León -inspirada, como no podía ser de otro modo, en la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo-, donde se halla el necesario equilibrio entre el

respeto a la intimidad de las personas (en cuya virtud el artículo 17 obliga al comisionado de las Cortes de Castilla y León a llevar a cabo las actuaciones con absoluta reserva) y el deber de auxilio de todos los Órganos y Entes sujetos a la supervisión del Procurador del Común, a cuya disposición deberán poner los datos, expedientes o cualquier clase de documentos que permitan llevar a cabo adecuadamente la actuación investigadora (arts. 3.1 y 13).

Segunda.- En cuanto a la posible necesidad de interpretación de la documentación aportada por quien se ocupe de su análisis, entendemos, de un lado -ateniéndonos a las características de la que se incorpora a las Memorias remitidas-, que corresponde precisamente al órgano informante proporcionar a esta Institución los elementos de juicio necesarios para dilucidar la cuestión de que se trate, abundando en el pertinente informe sobre cuantos aspectos de carácter técnico precisen interpretación.

De otro, es de destacar la dificultad de todo propósito interpretativo si, como se ha dicho antes, no resulta acreditado que a lo largo de las campañas sobre las que se ha solicitado información (desde 1993/94 hasta 1997/98), haya tenido lugar la aprobación y publicación de los correspondientes Planes de aprovechamiento.

Aun tratándose de una norma preconstitucional, la previsión de la O.M. de 17 de diciembre de 1973, acerca de la publicación de los tan repetidos Planes, se encuentra en consonancia con el principio de seguridad jurídica garantizado en la Constitución española, cuya ausencia, en este caso, nos impide dilucidar si la actividad cinegética en las Reservas de Caza comprendidas en el Espacio Natural de Picos de Europa responde a la finalidad prevista en el artículo 2.1 de la Ley 37/1966, de creación de las mismas: «...*promover, fomentar,*

conservar y proteger determinadas especies, subordinando a esta finalidad el posible aprovechamiento de su caza.»

No es ocasión de establecer si los instrumentos en que debe quedar plasmada la planificación cinegética que corresponde efectuar a la Administración participan de la naturaleza de las disposiciones de carácter general, o si, por el contrario, se trata de actos administrativos que tienen por destinatarios una pluralidad indeterminada de personas. En uno y otro caso, la necesidad de certeza a que se aludía más arriba, mediante la oportuna publicación de los mismos, resulta incuestionable.

Tercera.- Sin perjuicio de lo anterior, no ha ahorrado empeño esta Institución en la tarea de analizar las Memorias aportadas, en la que se han podido constatar una serie de carencias, como son las concernientes a las obras o actividades en favor de la conservación y fomento de la caza, situación poblacional de las especies con análisis de la evolución de las mismas, tasa que representan las cacerías sobre el total de la población de las diversas especies, justificación de la presión cinegética sobre cada zona, épocas hábiles de caza, reducciones a favor de los cazadores locales en el importe de las cuotas complementarias de los permisos, clase de edad de cada especie en la caza selectiva... Asimismo, y aunque en su informe se afirma estar a la posible afección de la actividad cinegética sobre la conservación de las especies catalogadas, las Memorias remitidas carecen de contenido en apoyo de tal afirmación.

En este sentido, no podemos dejar de relacionar el déficit apreciado en dichos documentos con la Orden de la CMAOT de 5 de mayo de 1995 -dictada en cumplimiento de lo previsto en el artículo 33.3 y 4 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres (LCEN), y en el artículo 17.7 del Reglamento de Caza, aprobado por Decreto

506/1971, de 25 de marzo-, al establecer los requisitos de los Planes técnicos que deben regir los aprovechamientos cinegéticos en los terrenos acotados de Castilla y León, cuyo artículo 2 califica el Plan Cinegético como instrumento de gestión, al que se exige el prolijo contenido del artículo 4: Entre otras menciones, la descripción del estado legal y natural del acotado, estado cinegético, evaluación del inventario y conclusiones, objetivos del Plan, en su doble vertiente de mejoras y aprovechamientos...

Si los Planes técnicos que contempla el Decreto 2612/1974, de 9 de agosto, se orientan a la misma finalidad que las previsiones normativas que se acaban de invocar («*proteger y fomentar la riqueza cinegética*»), cabe concluir que la CMAOT viene igualmente obligada a contemplar aspectos que son consustanciales a la actividad planificadora del aprovechamiento cinegético en todo terreno sometido a régimen especial y, por ende, en las Reservas de Caza, máxime cuando aquél ha de hacerse compatible con las circunstancias que vendrían a justificar la adopción de la singular figura de protección del Espacio Natural de Picos de Europa, cual es la de Parque Regional.

Cuarta.- La Ley 1/1970, de 4 de abril, de Caza, con vocación de Ley sectorial común, se remite a las leyes especiales a la hora de regular las Reservas Nacionales de Caza (e igual sucede respecto a los Parques Nacionales), limitándose a establecer que dichos espacios son terrenos sometidos a régimen de aprovechamiento cinegético especial y de configuración legal, puesto que su constitución ha de tener lugar en todo caso por Ley, a la que debe ajustarse el ejercicio de la caza.

Con la previsión anterior, la Ley de Caza no hace sino asumir el establecimiento de reserva de Ley para tales declaraciones, de larga tradición en nuestro ordenamiento jurídico y cuya justificación se encuentra en el respeto a la propiedad privada y en la especial tutela

que requieren los derechos implicados, anudada de presente al mandato del artículo 33 de la Constitución. De ahí que, asimismo, encomiende a la Ley especial la misión de regular cómo debe desarrollarse la actividad cinegética en dichas Reservas o, lo que es igual, el régimen jurídico de las mismas.

De este modo, es la Ley 37/1966, de 31 de mayo -y la Ley 2/1973, de 17 de marzo, que se remite a la anterior-, la norma que define las Reservas de Caza como aquellas zonas geográficamente delimitadas y sujetas a régimen cinegético especial, establecidas por la Ley con la finalidad de promover, fomentar, conservar y proteger determinadas especies cinegéticas, subordinando a esta finalidad el posible aprovechamiento de su caza, sin limitación alguna para el ejercicio, dentro de las reservas, de cualesquiera actividades actuales o futuras, distintas a las cinegéticas.

Quinta.- El sistema de la Ley común estatal quiebra, en parte, a la entrada en vigor de la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León (LCCyL, en adelante), que en su artículo 20 se limita a caracterizar las Reservas Regionales de Caza como terrenos cinegéticos de configuración legal -puesto que han de ser declarados por Ley de las Cortes de Castilla y León- y cuya titularidad cinegética corresponde a la Junta, pero sin establecer cuál ha de ser el régimen de sus aprovechamientos ni hacer remisión a la Ley de creación a tal efecto (además de omitir toda referencia a los terrenos comprendidos en el ámbito de los espacios naturales declarados como Parques Regionales).

En virtud de la disposición adicional Primera LCCyL: *«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».

De acuerdo con el último párrafo de la misma DA: *«Mientras no sea dictada la normativa autonómica sobre la materia, será de aplicación a las Reservas Regionales de Caza de Castilla y León toda la normativa vigente relativa a las Reservas Nacionales de Caza.»*

Conforme a las anteriores previsiones, la pérdida de vigencia de la Ley de Caza estatal en nuestra Comunidad Autónoma no vino a alterar la obligatoria observancia de las normas reglamentarias emanadas de la Administración del Estado, cuyo incumplimiento se viene poniendo de manifiesto.

Consecuentemente, la presente resolución debería contraerse a recordar a V.E. el deber de atenerse a lo previsto en dichas normas, en cuanto al contenido, aprobación y publicación de los Planes de aprovechamiento cinegético de la Reserva Regional de Caza de Riaño, y asimismo, a los artículos 3.1 y 16 de la Ley reguladora del Procurador del Común de Castilla y León, en lo que atañe al deber de poner a nuestra disposición la información solicitada.

Sexta.- No obstante, la aparición del Decreto de la Junta de Castilla y León 83/1998, de 30 de abril, publicado en el B.O.C. y L. nº 83 de 6 de mayo, por el que se desarrolla reglamentariamente el Título IV de la LCCyL, revela una nueva problemática que es preciso abordar.

Aunque en el texto de la corrección de errores (B.O.C. y L. nº 91, de 18 de mayo de 1998) se indica expresamente que ha sido oído el Consejo de Estado, (dictamen sobre cuya pertinencia, con carácter general y siempre que se trate de Reglamentos dictados en desarrollo de la Ley, se ha pronunciado hace algún tiempo esta Institución en

resolución dirigida a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial), se aprecia que el Capítulo Primero del Título I del reciente Decreto excede del ámbito que es propio de la materia reglamentaria, en cuanto norma esencialmente subordinada a la Ley que viene a desarrollar. Nuestra afirmación, prescindiendo de exposiciones de carácter doctrinal y jurisprudencial sobradamente conocidas, se encuentra en los siguientes fundamentos:

1.- Necesidad de Ley para la constitución de las Reservas de Caza.

Si a la luz del artículo 20 de la LCCyL se observa que ha sido voluntad del legislador autonómico que para el futuro opere el principio de reserva legal en la creación de Reservas Regionales de Caza, podemos concluir que -anudadas como se encuentran al mismo principio-, las leyes de creación de las Reservas Nacionales comprendidas en el territorio de nuestra Comunidad Autónoma (que por mor de la LCCyL «*tendrán la consideración de Reservas Regionales*») forman parte del ordenamiento jurídico autonómico y su contenido normativo despliega toda su eficacia mientras una norma del mismo rango no venga a modificarlas en algún sentido (así sucede con la previsión de la DA Primera LCCyL, cuando altera la extensión y linderos de la Reserva de Caza de Riaño, mediante la integración, en la misma, de la Reserva Nacional de Picos de Europa enclavada en territorio leonés).

El núcleo esencial de dicho contenido normativo se encuentra en el artículo 2.1 de la Ley 37/1966:

«Las reservas nacionales de caza son zonas geográficamente delimitadas y sujetas a régimen cinegético especial, establecidas por la Ley con la finalidad de promover, fomentar, conservar y proteger

determinadas especies, subordinando a esta finalidad el posible aprovechamiento de su caza.»

No es preciso abundar en que este precepto viene a completar la omisión del artículo 20 de la LCCyL en cuanto a los criterios básicos que deben regir los aprovechamientos de las Reservas de Caza -puesta de manifiesto en el ordinal precedente-, toda vez que, además, dicha Ley en ningún momento ha procedido a deslegalizar el régimen de dichos territorios.

2.- La remisión normativa en la Ley 37/1966.

Es en el marco del artículo 2.1 de esta Ley donde queda delimitada la materia que se encomienda al Reglamento, como norma llamada a complementarla. En efecto, el artículo 3 de la misma permite que mediante Decretos aprobados en Consejo de Ministros se dicten las disposiciones para su desarrollo y cumplimiento, si bien no renuncia a apuntar los aspectos que *«de manera especial»* se deberán contemplar en las mismas:

«1º. El pago de los daños originados por la caza procedente de estas reservas.

2º. La reglamentación, en su día, de los aprovechamientos cinegéticos, de acuerdo con criterios tendentes a equilibrar las existencias de las reservas con sus características ecológicas y alimenticias.

3º. El resarcimiento por el Servicio Nacional de Pesca Fluvial y Caza de los gastos efectuados por el establecimientos de las reservas, incluso los de su conservación y mejora.

4º. La Administración de los aprovechamientos cinegéticos y la distribución de los beneficios, si los hubiera, entre los

propietarios o titulares de otros derechos reales que lleven inherente el disfrute y aprovechamiento de los terrenos que integran las reservas. A tal efecto, para cada reserva nacional se creará una junta consultiva en la que estarán representados los intereses afectados a través de las corporaciones locales y hermandades sindicales de labradores y ganaderos.»

Las normas reglamentarias dictadas como consecuencia de la anterior previsión legal han sido invocadas reiteradamente en la presente resolución, y no es esta ocasión de volver sobre ellas. Únicamente procede señalar que el desfase que cabe apreciar de presente en las referencias a la estructura y organización existente en la etapa anterior a la Constitución española no requieren comentario alguno, ni pueden fundamentar la pérdida de vigencia del contenido material al que, delimitado desde la propia Ley, debe atenerse en todo caso el resultado normativo emanado del poder ejecutivo autonómico.

3.- La remisión normativa en la Ley 4/1996, de Caza de Castilla y León.

La llamada al Reglamento como norma complementaria de la LCCyL se encuentra implícita en su disposición final Primera, en cuanto establece que *«en el plazo de un año desde su entrada en vigor, la Junta desarrollará reglamentariamente esta Ley»*. En esta disposición y en la necesidad de un desarrollo reglamentario que acomode la gestión de los terrenos cinegéticos y no cinegéticos a lo preceptuado en la Ley, se basa el Decreto 83/1998, como motivos que justifican su aprobación.

No obstante, al abordar la regulación de los terrenos cinegéticos enunciados en el Título I de dicho Decreto, el Capítulo Primero, dedicado a las Reservas Regionales de Caza, comienza por definirlos (art. 4º.1) en los siguientes términos:

«Son Reservas Regionales de caza aquellos terrenos declarados como tales al objeto de fomentar y conservar determinadas especies de la fauna silvestre, compaginando dicha finalidad con el ordenado aprovechamiento cinegético.»

Es de menor importancia que el precepto transcrito omita las expresiones «promover» y «proteger», establecidas en la Ley 37/66 como finalidades de las Reservas de Caza, puesto que «fomentar» significa «excitar, promover o proteger una cosa». Más relevante resulta, sin embargo, que el texto reglamentario se aparte del mandato legal de subordinación del «posible aprovechamiento de su caza» a dichas finalidades, sustituyéndolo ahora por el objetivo de «compaginar» unas y otro.

De acuerdo con la Real Academia de la Lengua española, «subordinar» significa «sujetar a personas o cosas a la dependencia de otras.; clasificar algunas cosas como inferiores en orden respecto de otras», mientras que la acción de «compaginar» es noción de «poner en buen orden cosas que tienen alguna conexión o relación mútua; corresponder o conformarse bien una cosa con otra.» Difícilmente se alcanza a comprender cómo se compaginará la protección de la fauna silvestre con su aprovechamiento -aun ordenado- cuando este objetivo se encuentra en el mismo plano que aquella finalidad, y no infraordenado a la misma.

Así pues, el texto del artículo 4.1 del Reglamento puede resultar acorde con el principio general del artículo 1 de la LCCyL, según el cual, las finalidades protectoras y de aprovechamiento de los recursos cinegéticos tendrán lugar «en armonía con los distintos intereses afectados», pero no con lo prevenido en el artículo 2.1 de la tan citada Ley 37/66, donde la prevalencia de la protección de la fauna sobre el aprovechamiento cinegético aparece claramente establecida.

Resulta asimismo improcedente la parquedad que el Decreto dedica en sus artículos 9 y 10 a los instrumentos planificadores de los aprovechamientos cinegéticos, limitándose a señalar que cada Reserva Regional de Caza se gestionará conforme a un plan de ordenación, para cuya aprobación atribuye competencia a la Dirección General (se supone que del Medio Natural), de vigencia decenal y revisable si así lo justifican circunstancias de orden administrativo o bioecológico, y cuyo desarrollo se encomienda a planes técnicos anuales que también ha de aprobar la Dirección General.

Empleando conceptos jurídicos indeterminados, en dichos artículos no aparece ninguna directriz en cuanto al contenido de unos y otros planes, salvo la referencia a la articulación territorial de los primeros, que tendrá lugar mediante la división en cuarteles, definidos como unidades de gestión cinegética establecidas conforme a criterios de potencialidad cinegética y organización de la gestión.

De este modo, lejos de explicitar las reglas enunciadas en el artículo 3.2º de la Ley 37/66 a nivel de principios, como corresponde a la misión complementadora de la Ley que caracteriza a todo Reglamento, el Decreto 83/1998 adolece de total indefinición sobre cuál deba ser el contenido de los instrumentos de planificación.

En este punto es de obligada cita, por su carácter de norma básica, el artículo 33.3 LCEN, al someter *"todo aprovechamiento cinegético en terrenos acotados al efecto"* al correspondiente plan técnico, *«justificativo de la cuantía y modalidades de las capturas a realizar, con el fin de proteger y fomentar la riqueza cinegética...»*. La Ley básica no contempla las distintas especies de terrenos acotados, sino que su referencia genérica a los mismos es omnicompresiva y por tanto no excluye a ninguno de ellos.

A dicho precepto se atiende -aunque en esta ocasión sólo en lo que se refiere a los terrenos cinegéticos denominados Cotos de Caza- el artículo 40 LCCyL, cuando en su número 4 señala el contenido mínimo de los Planes Cinegéticos: *«...suscritos por técnico competente, y que contendrán al menos los períodos de vigencia, la situación poblacional de las distintas especies, las modalidades de caza, la previsión del número de cazadores que podrán cazar simultáneamente en el acotado, la cuantía de las capturas previstas, y un plan de mejora del hábitat cinegético»*, estableciendo así el núcleo normativo esencial al que deberá atenerse la norma reglamentaria que expresamente es llamada a su desarrollo en este punto.

En consecuencia, los artículos 9 y 10 del Decreto 83/1998 son merecedores de reproche en cuanto renuncian a establecer el contenido mínimo característico de los instrumentos de ordenación cinegética cuya elaboración y aprobación corresponde a los órganos de ese Centro Directivo.

4.- Los principios reguladores de derechos y deberes en las Reservas de Caza.

Sabido es que la mera existencia de Reservas de Caza lleva implícita una limitación del derecho de aprovechamiento cinegético sobre terrenos de diversa titularidad, que afecta al derecho de propiedad de los mismos. En consecuencia, el régimen de las cargas y beneficios que correspondan a los propietarios o titulares de otros derechos reales que lleven inherentes el disfrute y aprovechamiento de los terrenos que integren las Reservas, deberá establecerse por Ley sin perjuicio de que ésta pueda encomendar al Reglamento su desarrollo.

Si el ámbito interno o doméstico de la Administración es el campo propio de la normación reglamentaria, y comprende los aspectos organizativos propiamente tales, cuando se trata de cuestiones que

afectan a los derechos de los ciudadanos, el Reglamento ha de actuar como complementario de la Ley en cuanto norma previa necesaria, sin que baste una genérica potestad reglamentaria para sustituir a aquélla. Se requiere, pues, habilitación legal concreta que abra al Reglamento una materia que, en otro caso, tendría cerrada. Así se reconoce por la jurisprudencia constitucional y contencioso-administrativa, al afirmar que el Reglamento independiente no es admisible «cuando regula abstractamente derechos y obligaciones de los ciudadanos en situación de sujeción general», viniendo necesitado, por ello, de una específica habilitación legal.

En consecuencia, si a los meros efectos dialécticos aceptáramos que la Ley 37/66 no es la norma en la que se encuentra el núcleo sustancial de dicho régimen, el Decreto 83/1998 sería, en este aspecto, un Reglamento sin engarce en norma de rango legal, puesto que el contenido de sus artículos 12, 13 y 14, dedicados a asignar cupos de caza, permisos y distribución de ingresos, no encuentra una primera determinación material en la LCCyL.

Dicha habilitación ha de buscarse en el artículo 3.4 de la Ley 37/66, como norma que permite al Reglamento establecer la distribución de los beneficios a que haya lugar. Lo contrario nos llevaría a advertir la ilegalidad de los artículos 12, 13 y 14 del Decreto 83/1998, por las razones que se acaban de exponer.

III

El artículo 43 del Decreto Legislativo 1/1988, de 21 de julio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Gobierno y de la Administración de Castilla y León, establece que «*Serán nulos de*

pleno derecho los preceptos de las disposiciones administrativas que infrinjan lo establecido en las Leyes o en disposiciones de superior jerarquía.»"

La misma Ley establece que la elaboración de disposiciones administrativas de carácter general se iniciarán por el Centro Directivo correspondiente, con lo estudios e informes que garanticen la legalidad y oportunidad de aquéllas.

En virtud de cuanto antecede, y de conformidad con la misión de protección y defensa de los derechos fundamentales de los ciudadanos y, asimismo, de tutela del ordenamiento jurídico y defensa del -Estatuto de Autonomía de Castilla y León, que encomienda al Procurador del Común el artículo 1.2 de su Ley reguladora,

RESUELVO

Efectuar recomendación formal a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, para que a la mayor brevedad se aborden los trabajos conducentes a la modificación del Capítulo Primero del Título I del Decreto de la Junta de Castilla y León 83/1998, 30 de abril, en aquéllos preceptos que no se atienen a las previsiones de la Ley 37/1966, según ha quedado expuesto en el número 3 del ordinal precedente.

Recordar a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio el deber de dar publicidad a los distintos instrumentos ordenadores de la actividad cinegética en las Reservas Regionales de Caza de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, cuya elaboración y aprobación es competencia de ese Centro Directivo".

La postura de rechazo de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio se ha articulado en torno a dos líneas

argumentales, la primera de ellas relativa al fondo de la cuestión planteada en nuestra resolución, y la segunda referida al fundamento legal de la intervención del Procurador del Común. Debido a la extensión de los reparos aducidos, no se daría ajustada cuenta de los mismos sin transcribir el texto completo del siguiente escrito dirigido a esta Institución.

"En relación con su Resolución de 26 de mayo de 1998 y con su escrito de 18 de agosto, en el que nos demanda una contestación a la anterior Resolución, le expreso, en primer lugar, que la Resolución plantea una variedad de temas y asuntos, a alguno de los cuales ya se le ha ido contestando por parte de la Consejería (aunque no ignoro que V.E. considera estas contestaciones insuficientes, según lo hace constar en la Resolución referida).

Hay, no obstante, un aspecto novedoso que es el que se materializa y traduce finalmente en la recomendación formal efectuada a esta Consejería, y que pasamos a reproducir a continuación

"Efectuar recomendación formal a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, para que a la mayor brevedad se aborden los trabajos conducentes a la modificación del Capítulo Primero del Título I del Decreto de la Junta de Castilla y León 83/1998, 30 de abril, en aquellos preceptos que no se atienen a las previsiones de la Ley 37/1966, según ha quedado expuesto en el número 3 del ordinal precedente".

Es a esta recomendación formal a la que vamos a referirnos, y contestar, en el presente escrito, dejando para posteriores escritos lo relativo a otros aspectos de su Resolución (aunque sobre ellos ya nos hemos pronunciado anteriormente).

-I-

En cuanto a la recomendación formal antes reproducida, los antecedentes y fundamentos en que se apoya para formularla vienen recogidos en los expositivos cuarto a sexto del apartado II de su Resolución, y en el apartado III de la misma. Particularmente, en el expositivo sexto del apartado II, expone V.E. las razones o fundamentos por los que entiende que "el Capítulo Primero del Título I del reciente Decreto (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, BOCyL nº 83, de 6 de mayo) excede del ámbito que es propio de la materia reglamentaria, en cuanto norma esencialmente subordinada a la Ley que viene a desarrollar".

Pues bien, después de analizar y estudiar detallada y atentamente las razones y fundamentos que V.E. señala en su escrito, esta Consejería le manifiesta respetuosamente que no comparte su criterio, ni tampoco las razones o fundamentos en que se apoya, que no consideramos correctos o acertados. Y ello por las razones o consideraciones que a continuación pasamos a exponer, haciendo, en primer lugar, unas consideraciones de carácter más general, que sirven para enmarcar la cuestión, y ocupándonos después más específicamente de sus razones o argumentos:

Primera.- La Ley 1/1970, de 4 de abril, de Caza, dedicaba su art. 12 a las Reservas nacionales de caza, estableciendo que

"En aquellas comarcas cuyas especiales características de orden físico y biológico permitan la constitución de núcleos de excepcionales posibilidades cinegéticas, podrán establecerse Reservas nacionales de caza, que en todo caso deberán constituirse por Ley".

Por su parte, el Reglamento de la referida Ley, aprobado por Decreto 506/1971, de 25 de marzo, reproduce en su art. 13 lo establecido en el art. 12 de la Ley, antes citada.

Así pues, se observa que en la normativa general de caza del Estado (que ha sido aplicable en nuestra Comunidad hasta la regulación de la materia ejercitando la competencia que esta Comunidad ostenta como exclusiva en virtud del art. 26.1.10 del Estatuto de Autonomía), no se contenía mayor referencia al régimen de las Reservas nacionales de caza, en aspectos como su régimen de aprovechamientos, finalidades o planificación.

Era en la normativa legal específicamente dedicada a la constitución de Reservas nacionales de caza (la Ley 37/1966, de 31 de mayo, y la Ley 2/1973, de 17 de marzo, que se remite a la anterior), en la que se definía o se establecía algún rasgo o aspecto adicional de las Reservas nacionales de caza, como la disposición contenida en el art. 2.1. de la Ley 37/1966, citada en varias ocasiones en su Resolución. Pero no en la normativa general de caza; lo que es de destacar es que la Ley 1/1970, de Caza, no establecía reserva legal alguna sobre la materia, salvo en lo relativo a su declaración (situación semejante a la Ley 4/1996, de Castilla y León, como pasamos a referir).

La Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León, en su art. 20, define como Reservas Regionales de Caza aquellos terrenos (cinegéticos) declarados mediante Ley de las Cortes de Castilla y León, cuya titularidad cinegética corresponde a la Junta, y su administración a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. En este punto no hay grandes diferencias entre el art. 12 de la Ley 1/1970, de 4 de abril, y el art. 20 de la Ley de Caza de Castilla y León. A semejanza del art. 12 de la Ley 1/1970, de 4 de abril, la Ley de Caza de Castilla y León únicamente establece una reserva legal para la declaración o

constitución de las Reservas Regionales (antes Nacionales) de Caza, pero no obliga a que su régimen jurídico se regule única o exclusivamente por Ley.

Por tanto, en el derecho de nuestra Comunidad en materia de caza, la Ley no impide que el Reglamento desarrolle lo relativo a las Reservas Regionales de Caza, salvo en cuanto a su declaración o constitución (y, añadimos nosotros, también la modificación de sus límites), lo que en todo caso deberá hacerse por Ley, pero no en cuanto a otros aspectos del régimen jurídico de las Reservas).

Al desarrollar el Título IV de la Ley 4/1996, de Caza de Castilla y León, el Decreto 83/1988, de 30 de abril, ha procedido en el Capítulo Primero de su Título I (arts. 4 a 14) a desarrollar algunos aspectos del régimen jurídico de las Reservas Regionales de Caza, puesto que no había para ello ningún impedimento u obstáculo de legalidad en la propia Ley 4/1996, y se trataba de dictar un Reglamento de desarrollo del Título IV de la Ley (en el que está incluido como categoría de terrenos cinegéticos las Reservas Regionales de Caza), todo ello en virtud del mandato de la Disposición final primera de la Ley 4/1996, y teniendo en cuenta las posibilidades generales de desarrollo de una Ley que tiene el Reglamento en nuestro Derecho (o la potestad reglamentaria de un Gobierno materializada en un Reglamento), donde únicamente le están vedadas las materias en las que existe reserva de Ley (así resulta del art. 97 de la Constitución con respecto al Gobierno de la Nación, y, trasladándolo al ámbito de nuestra Comunidad, del art. 17.2. del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, con respecto a la Junta de Castilla y León, y art. 3.e) del T.R. de la Ley del Gobierno y de la Administración de Castilla y León). En este sentido se ha expresado también la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, destacando el aspecto de colaboración entre la Ley y el Reglamento en la ordenación de una materia, con

sometimiento del Reglamento a la Ley (en este sentido, a modo de muestra, STC 18/1982, de 2 de mayo, 77/1985, de 25 de junio, 108/1986, de 29 de julio).

Así pues, al entender que en materia de la regulación de las Reservas Regionales de Caza en el Ordenamiento de nuestra Comunidad, la Ley 4/1996, de 12 de julio, no ha establecido una reserva de Ley genérica en la materia (sino sólo en lo relativo a la declaración o constitución de las Reservas), ni tampoco deriva ésta de la Constitución o del Estatuto de Autonomía, no existe obstáculo para que el Reglamento (o los Reglamentos) de desarrollo de la Ley de Caza de Castilla y León regulen aspectos del régimen jurídico de las Reservas Regionales de Caza, salvo en lo relativo a la declaración o constitución de las mismas.

Segundo.- El art. 26.1.10 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de caza, así como la de dictar normas adicionales de protección del ecosistema en que se desarrolla dicha actividad.

En ejercicio de la competencia legislativa que ello conlleva, se dictó la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León. Los límites esenciales a los que está sometido el ejercicio de la competencia legislativa son, por supuesto, la Constitución, el Estatuto de Autonomía, y la normativa básica estatal que pueda incidir sobre la materia (fundamentalmente, las disposiciones básicas afectantes a la materia establecida en la Ley estatal 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres).

Pero, en el marco de esos límites, la Comunidad de Castilla y León puede regular la materia de caza, sin que le vincule la normativa existente del Estado sobre la caza, que no es normativa básica (la Ley

1/1970, y su Reglamento), y las disposiciones complementarias o adicionales, como las Leyes de creación de las Reservas Nacionales, no son normativa básica).

Pues bien, ni de la Constitución ni del Estatuto de Autonomía, ni de la normativa básica del Estado, resulta que el régimen jurídico de las Reservas Regionales de Caza deba hacerse en todo caso por Ley, impidiendo al Reglamento la regulación y el complemento y desarrollo de la Ley en estos aspectos.

Por ello, es claro que la Ley de Caza de Castilla y León podía (o no) establecer de modo más o menos amplio una reserva de Ley en la materia, regulando (o remitiendo a otra Ley) determinados aspectos del régimen jurídico de las Reservas Regionales de Caza. Pero lo que ha hecho el art. 20 de la Ley 4/1996, de Caza de Castilla y León, es establecer únicamente reserva de Ley para la declaración de terrenos como Reserva Regional de Caza, sin extenderlo a otros aspectos. Cuestión distinta es la opinión que ello pueda merecer (de la Resolución de V.E. se deduce que esa institución hubiera preferido que la regulación legal de las Reservas Regionales de Caza fuera más amplia, y se extendiera a más aspectos, reproche que, en su caso, debiera dirigirse al Legislativo de la Comunidad), pero lo que resulta meridianamente claro del art. 20 de la Ley de Caza es lo que este precepto establece, y que únicamente exige una Ley para la declaración o constitución de las Reservas, pero no para otros aspectos.

Lo que la Ley de Caza de Castilla y León contiene además en el párrafo final de su disposición adicional primera, es una disposición que, por su naturaleza y contenido, puede calificarse sin duda de disposición transitoria. En efecto, según se dispone en este párrafo,

"Mientras no sea dictada normativa autonómica sobre la materia, será de aplicación a las Reservas Regionales de Caza de

Castilla y León toda la normativa vigente relativa a las Reservas Nacionales de Caza".

Esta disposición ha incorporado al Ordenamiento de nuestra Comunidad la normativa del Estado sobre las Reservas Nacionales de Caza, pero de modo temporal, "mientras no sea dictada normativa autonómica sobre la materia". Nótese además que la disposición no exige que la normativa autonómica que se dicte sobre la materia de las Reservas Regionales de Caza sea una Ley, sino que puede ser perfectamente un Reglamento que desarrolle y complemente a la Ley de Caza de Castilla y León en este punto, como acontece con el Reglamento aprobado por Decreto 83/1998, de 30 de abril. Es decir, en realidad la disposición mantiene transitoriamente la vigencia y aplicación de la normativa sobre las Reservas en el derecho de nuestra Comunidad. Pero, de acuerdo con esa disposición, en el momento en que se dicte normativa autonómica en la materia, se desplaza la aplicación y vigencia de la normativa del Estado sobre las Reservas de Caza. Al tratarse de una materia sobre la que la Comunidad Autónoma ostenta competencia exclusiva, y no constituir las Leyes anteriores del Estado sobre las Reservas Nacionales normativa básica, dicha legislación anterior del Estado no resulta vinculante para el Legislador en nuestra Comunidad, y puede desplazarse su aplicación, y en el desarrollo de la Ley de Caza de Castilla y León, los Reglamentos que se dicten y desarrollen dicha Ley pueden producir el efecto de desplazar la aplicación de las referidas Leyes estatales.

Por otra parte, las Leyes del Estado sobre las Reservas de Caza no serían aplicables en nuestra Comunidad Autónoma como derecho supletorio en virtud del art. 149.1.3. "in fine", de la Constitución, ya que la cláusula de supletoriedad del derecho estatal sobre el autonómico sólo entra en funcionamiento cuando la materia no se encuentra regulada en el derecho de la Comunidad, es decir, cuando la

Comunidad Autónoma no ha ejercido su competencia en la materia de que se trate, pero no cuando la Comunidad ha regulado la materia en ejercicio de su competencia (en este sentido, STC 61/1997, de 20 de marzo), como sucede con las Reservas Regionales de Caza en nuestra Comunidad, en la medida en que están reguladas.

Tercera.- Una vez hechas las anteriores consideraciones que enmarcan, a juicio de esta Consejería, la cuestión, y sirven de planteamiento más general en contestación al escrito de V.E., en el presente apartado de este escrito nos ocupamos específicamente de cada uno de los fundamentos o razones que contiene el expositivo sexto del apartado II de su Resolución, tratando de argumentar que el Capítulo Primero del Título I del Decreto 83/1988 excede del ámbito que es propio de la materia reglamentaria.

1º) En primer lugar, un primer fundamento que V.E. expone para sostener su criterio, y la recomendación que formula a esta Consejería, lleva por rúbrica "necesidad de Ley para la constitución de las Reservas de Caza".

Como ha quedado de manifiesto, esta Consejería no discute la necesidad de una Ley para la constitución de las Reservas de Caza, pues así se establece en el art. 20 de la Ley de Caza de Castilla y León.

Lo que no compartimos en todos sus términos es una afirmación que en su escrito se recoge a continuación, cual es que "podemos concluir que, las leyes de creación de las Reservas Nacionales comprendidas en el territorio de nuestra Comunidad Autónoma forman parte del ordenamiento jurídico autonómico y su contenido normativo despliega toda su eficacia mientras una norma del mismo rango no venga a modificarlas en algún sentido...".

Como hemos señalado, la Disposición adicional primera de la Ley de Caza de Castilla y León ha incorporado al derecho de la Comunidad las Leyes y normativa del Estado sobre las Reservas de Caza, pero sólo mientras, y en la medida, en que no sean modificadas o sustituidas por normativa de la Comunidad, sin exigir la Ley de Caza de Castilla y León que ello haya de hacerse necesariamente por Ley, sino que puede también operarse por Reglamento. Esta es justamente una de las cuestiones fundamentales que no compartimos de su Resolución: según el parecer de V.E., las Leyes sobre las Reservas Nacionales de Caza se han incorporado y se mantienen en el derecho de la Comunidad como tal, manteniendo o petrificando una reserva de Ley en la materia. Sin embargo, la permanencia y aplicación de esas Leyes en el derecho de nuestra Comunidad se produce en la medida en que no se dicte una regulación propia, y es únicamente en lo que respecta a la constitución o declaración de las Reservas en donde existe una reserva de Ley: otros aspectos que pudieran contener las Leyes sobre las Reservas Nacionales de Caza no están afectados por el principio de reserva de Ley, y pueden ser regulados mediante Reglamento en el derecho de nuestra Comunidad.

Por ello, los principios contenidos en el art. 2.1. de la Ley 37/1966 no se mantienen como tal vinculando o supeditando en todo caso la acción reglamentaria en la materia, sino en la medida en que se hayan incorporado a la Ley de Castilla y León, que es el producto legislativo existente hasta la fecha del ejercicio que la Comunidad ha efectuado de su competencia legislativa exclusiva en materia de caza.

Así pues, esta Consejería considera que la Ley 4/1996, de Caza de Castilla y León, en la medida en que únicamente ha efectuado una reserva de Ley en cuanto a la declaración o constitución de las Reservas Regionales de Caza, sí ha venido a producir una deslegalización de otros aspectos de la materia, habilitando al

Reglamento para su regulación, salvo que una Ley posterior de las Cortes de esta Comunidad regule aspectos de la materia.

2º) Bajo la rúbrica o epígrafe de "la remisión normativa en la Ley 37/1996", defiende V.E. la vigencia y aplicación del art. 3 de la Ley 37/1966. Lo señalado anteriormente con respecto al art. 2.1. de la Ley 37/1966, y, en general sobre todos aquellos aspectos de las Leyes de creación de las Reservas de Caza no afectados por reserva de Ley sobre la Ley de Caza de Castilla y León, puede reiterarse y reproducirse ahora en este punto para dar contestación a la consideración que expone V.E. en ese apartado de su escrito.

3º) En tercer lugar, la rúbrica "la remisión normativa en la Ley 4/1996, de Caza de Castilla y León", argumenta y trata de demostrar V.E. que el art. 4.1. del Reglamento aprobado por Decreto 83/1998, no se ajusta a la Ley, y además reprocha a los arts. 9 y 10 del referido Decreto una parquedad o insuficiencia, a su juicio, manifiesta.

Vayamos por partes.

En lo que respecta al art. 4.1. del Reglamento recientemente aprobado, insistimos en que una cosa es la opinión que merezca un precepto (queda claro que el referido artículo no le convence ni le agrada), y otra muy distinta es un reproche u objeción de legalidad que se le formule.

Dejando a un lado las consideraciones gramaticales que V.E. expone en su escrito, hay algo previo a ese punto, y es si la normativa del Reglamento de Castilla y León ha de supeditarse y está vinculada inexorablemente por las Leyes estatales sobre las Reservas de Caza. Y hemos argumentado y expuesto que únicamente lo está en ese sentido en la medida de la reserva de Ley respecto a la constitución o declaración de las Reservas de Caza, pero no en otros aspectos. Y

como V.E. reconoce, el art. 4.1. del Reglamento sí se ajusta y es conforme con la Ley de Caza de Castilla y León, que es a la Ley a la que ha de ajustarse y a la que viene a desarrollar y complementar (en este sentido señala que "el texto del artículo 4.1. del Reglamento puede resultar acorde con el principio general del artículo 1 de la LCCyL, según el cual, las finalidades protectoras y de aprovechamiento de los recursos cinegéticos tendrán lugar "en armonía con los distintos intereses afectados").

Por otra parte, en cuanto a la parquedad de los arts. 9 y 10 del Reglamento (que V.E. califica de "improcedente"), relativos a los instrumentos planificadores de los aprovechamientos cinegéticos en las Reservas Regionales de Caza, hemos de señalarle que se trata de una primera regulación en la materia, que habrá de completarse con una regulación posterior en un Reglamento que desarrolle el Título VI de la Ley de Caza de Castilla y León, que lleva por rúbrica "De la planificación y ordenación cinegética".

En efecto, no debe olvidarse que el Decreto 83/1998 constituye el primer Reglamento de desarrollo de la Ley de Caza de Castilla y León, y que desarrolla o sirve de Reglamento ejecutivo de su Título IV, dedicado a los terrenos. Se ha considerado conveniente incluir ya en este Reglamento unas disposiciones relativas a la planificación cinegética en las Reservas de Caza (los arts. 9 y 10 del Reglamento), pero ello como una primera regulación, sin que agote la materia, porque la regulación reglamentaria más completa de la planificación cinegética, incluida más detalladamente la regulación de la planificación en las Reservas Regionales de Caza, habrá de hacerse en un Reglamento que desarrolle el Título VI la Ley de Caza de Castilla y León, dedicado justamente a la planificación y ordenación cinegética.

En dicho Reglamento, es en el que habrá de establecerse el contenido de los Planes cinegéticos en las Reservas de Caza, y otros aspectos relativos a esa planificación cinegética. No se trata, pues, de que los arts. 9 y 10 del Reglamento renuncien a establecer el contenido mínimo característico de los instrumentos de ordenación cinegética, como V.E. indica, sino que ella habrá de ser objeto de un Reglamento sobre la materia, como hemos expuesto.

En este sentido, lo que sí podríamos asumir es que V.E. nos formulase recomendación para acelerar los trabajos de elaboración de un Reglamento de desarrollo de la Ley de Caza en este sentido, aunque también debe comprender la magnitud de la tarea normativa de la Consejería, y su volumen.

4º) En cuanto al cuarto y último fundamento del expositivo sexto del apartado II de su Resolución, que lleva por rúbrica "los principios reguladores de derechos y deberes en las Reservas de Caza", hay que partir por reconocer que lo expuesto en su escrito es criterio diverso del mantenido por la Consejería. Es decir, a juicio de esta Consejería, un Reglamento como el aprobado por el Decreto 83/1998 sí puede contener una regulación de cupos de caza, permisos de caza y régimen económico, como la contenida en los arts. 12 a 14 del Reglamento, puesto que se trata de materias del régimen jurídico de las Reservas Regionales de Caza no afectadas por un principio de reserva de Ley, ni la Ley de Caza de Castilla y León ha establecido norma legal al respecto.

-II-

No puede ocultar esta Consejería que la recomendación formulada en su Resolución de 26 de mayo de 1998, y reproducida al

principio de este escrito, nos ha suscitado una cierta sorpresa (dicho sea con todo el respeto y afecto que nos merece la institución del Procurador del Común), por cuanto cuestiona la legalidad de un Decreto aprobado por la Junta de Castilla y León, y además cuestiona esta legalidad por la vía de confrontar dicho Reglamento con normativa estatal anterior a la Constitución y Estatuto de Autonomía, y no de carácter básico, y sin reproche alguno con respecto a la normativa a la que está supeditada y desarrolla, cual es la Ley 4/1996, de Caza de Castilla y León.

En relación con esta cuestión, cabe manifestarle lo que sigue:

a) El Reglamento aprobado por el Decreto 83/1998, ha sido elaborado, respetándose escrupulosa y ampliamente el procedimiento para la elaboración de disposiciones de carácter general. En este sentido, en la elaboración de dicha disposición, se ha dado una amplísima participación, y formulado consultas, a una gran variedad de instituciones y entidades, sin que ninguna haya formulado los reparos o reproches que V.E. formula en su Resolución. En este punto, le manifiesto que el expediente está a su disposición en la Consejería.

Cabe, además, señalar que el texto del proyecto de disposición fue sometido al informe del Consejo Económico y Social, y de la Asesoría Jurídica de la Consejería, y, siguiendo la indicación del informe de la Asesoría Jurídica y de la recomendación de V.E. al respecto en su Resolución sobre la materia, fue finalmente sometido al dictamen del Consejo de Estado, cuya copia se adjunta, en ninguno de estos informes o dictámenes se hizo tampoco referencia a reproches como los que V.E. formula, ni se hicieron objeciones de legalidad de esa índole.

Consideramos, pues, que, desde el punto de vista del expediente administrativo, el texto fue aprobado habiéndose cumplido

todos los trámite (con un amplísimo trámite de audiencia y participación de entidades, instituciones y asociaciones afectadas), y con todas las garantías jurídicas.

b) Sin querer entrar en demasía en el alcance de sus facultades y atribuciones, sí puedo respetuosamente señalar a V.E. que puede suscitar dudas que esa institución pueda formular una recomendación como la que ha formulado a esta Consejería, en el sentido de que pongamos en marcha los trabajos conducentes a la modificación de un Reglamento de la Junta.

La Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, prevé expresamente en dos de sus preceptos que V.E. pueda recomendar la modificación de textos normativos, los arts. 20.2 y 30, pero no apreciamos que, en el caso que nos ocupa, concurra ninguno de los presupuestos o requisitos que estos dos preceptos establecen para que el Procurador del Común pueda formular recomendación para la modificación o derogación de textos normativos, ni se alega ni se motiva la concurrencia de los mismos (se trata de que un precepto reglamentario vulnere el Estatuto de Autonomía (art. 30) o bien que estime el Procurador del Común que la aplicación de las disposiciones normativas conduce a un resultado injusto o perjudicial (art. 20.2).

Podría entenderse que V.E. estima que la aplicación de las disposiciones que cuestiona podría causar un resultado perjudicial, pero no hay referencia expresa a ello en su escrito.

De todos modos, cabe señalar que una recomendación como la que nos formula podría encontrar amparo en el art. 19 de la Ley 2/1994, considerando que en ese precepto más general caben también recomendaciones como la que nos plantea, y así puede aceptarse.

-III-

Finalmente, en virtud de lo señalado en los apartados I y II a) de este escrito, y en contestación a su recomendación formulada en su Resolución de 26 de mayo de 1998, y reproducida al principio de este escrito, esta Consejería atentamente le manifiesta que no acepta su recomendación, por estimar, según hemos expuesto y motivado en este escrito, que no resulta acertada.

No obstante, sí le manifiesto que la Consejería tendrá en cuenta y valorará los planteamientos y consideraciones de su Resolución."

III. Otras actuaciones

Las actuaciones que se incorporan bajo esta rúbrica son, inevitablemente, de carácter residual, pues solo tras su análisis y resolución se concluye que cuanto de ellas deriva no permite apreciar la existencia de una problemática general que, con este alcance, deba ser abordada desde la perspectiva de la tutela del ordenamiento jurídico de nuestra Comunidad, si bien se han seguido apreciando vulneraciones de las normas procedimentales por cuya correcta aplicación debe velar el Procurador del Común en todo caso. A su lado, otras cuestiones sustantivas (Fondo de Acción Social de empleados públicos, régimen de asociaciones) han sido objeto de las pertinentes advertencias sobre el correcto entendimiento de las normas aplicables, en las resoluciones dirigidas a los órganos de la Administración autonómica, y en su caso, a los presentadores de las quejas, cuando nuestra decisión ha sido de rechazo, como ha sucedido con los expedientes relativos al régimen jurídico de las Cajas de Ahorro, y de las organizaciones sindicales. De todo ello se da cuenta en los apartados que siguen.

1.- El Fondo de Acción Social de los empleados públicos de la Administración autonómica

Una funcionaria de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León nos planteó su disconformidad con la resolución de la convocatoria de ayudas económicas para guardería infantil de los hijos de empleados de la Administración General e Institucional de la Comunidad de Castilla y León, con cargo a Fondos de Acción Social de 1997, y consiguiente denegación de la ayuda de guardería infantil solicitada.

Encontrándose en curso la tramitación de este expediente, tuvo entrada en esta Institución un nuevo escrito de queja sobre la misma materia, aunque con otro alcance, al venir referido, entre otras cuestiones, a las desigualdades que se generan por la dualidad de regímenes en la gestión de dicho Fondo, razón por la que no se acordó la acumulación de ambos, siendo este último objeto de la resolución posterior que aparece en el apartado 1.2 de este epígrafe.

1.1. A propósito del primero de los expedientes, esta Institución consideró relevantes los siguientes antecedentes.

a) En virtud del Acuerdo Administración-Sindicatos, publicado por Resolución de la Secretaría General de Presidencia y Administración Territorial de 1 de septiembre de 1992, y cuyo ámbito de aplicación comprende al personal de la Administración Autónoma y de sus Organismos Autónomos, se destina un Fondo de Acción Social para financiar programas y acciones de carácter social, acordando, asimismo, la constitución de una Comisión General Paritaria de Acción Social, integrada por representantes de la Administración y de los Sindicatos, con la función, entre otras, de

elaborar programas de acción social que deberán contemplar las condiciones generales para la concesión de las ayudas que se establezcan.

b) El artículo 25.2 de la Ley 9/1996, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para 1997, contempla un Fondo de Acción Social destinado a ayudas sociales, "*del que podrá beneficiarse todo el personal al servicio de la Administración de la Comunidad, excepto los Altos Cargos y personal asimilado*". Las Leyes de Presupuestos anteriores contienen previsiones de idéntico tenor.

c) La hoy compareciente, que pertenece al Cuerpo Auxiliar de la Junta de Castilla y León, ha venido desempeñando con carácter definitivo un puesto de trabajo en el Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social de (...) hasta 1 de enero de 1997, fecha en que, por transferencia de dicho puesto a la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León, ha quedado incorporada a la Gerencia Territorial de dicho Organismo en (...).

Tiene, pues, la condición de Personal de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León adscrita a dicho Organismo, según señala el artículo 7.2 de la Ley 2/1995, de 6 de abril, de creación de la Gerencia de Servicios Sociales, y, asimismo, el artículo 27 .1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 2/1998, de 8 de enero.

d) Por Orden de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial de 22 de mayo de 1997 (B.O.C.y L. nº 101 de 29 de mayo), se convocan prestaciones económicas para guardería infantil de los hijos de empleados públicos de la Administración de Castilla y León con cargo al Fondo de Acción Social, ejercicio de 1997, siendo la cuantía máxima de cada ayuda de 75.000 pts.. De acuerdo con su base

Segunda, 2 " No podrá acogerse a las prestaciones convocadas el personal de la Administración Institucional de la Comunidad de Castilla y León."

e) La interesada presentó documentación a efectos de participación en dicha convocatoria que no fue tramitada por la Comisión de Acción Social, en razón de la exclusión mencionada.

f) Por Resolución de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León de 24 de julio de 1997, se convocan prestaciones económicas para guardería infantil y estudios de los hijos de los empleados públicos de dicho Organismo, con cargo al Fondo de Acción Social del mismo, a cuyo amparo formula la Sra. XXX solicitud de ayuda de guardería infantil por importe de 50.000 pts.

Resuelta la convocatoria con fecha 9 de diciembre de 1997, le ha sido adjudicada ayuda de estudios por importe de 15.000 pts., adjudicación impugnada en vía de recurso ordinario ante el Excmo. Sr. Consejero de Sanidad y Bienestar Social, que es desestimado con fecha 22 de mayo de 1998.

g) Solicitado el pertinente informe, el Secretario Técnico Administrativo de la Gerencia de Servicios Sociales manifiesta que la inferior cuantía de la ayuda de guardería, respecto de la prestada por la Consejería de Presidencia, se debe "a las limitaciones presupuestarias del Fondo de Acción Social que imposibilita conceder ayudas de cuantía superior en la Gerencia de Servicios Sociales", y, asimismo, que se tienen en cuenta los ingresos obtenidos por el solicitante en el ejercicio de 1996 debido a a la fecha en que ha sido publicada la convocatoria. Continúa el informe en los siguientes términos:

"Manifiesta asimismo D^a. XXX que durante el curso 1996/97, y por razón de su edad, su hija no podía haber sido escolarizada en otra

etapa educativa que la correspondiente al segundo ciclo de Educación Infantil, por lo que le correspondería la ayuda de Guardería (por importe de 50.000 pts, en lugar de la cantidad concedida de 15.000 pts, en concepto de ayuda de estudios).

Según establece la Orden de convocatoria objeto de estas ayudas, base Cuarta 1 «Serán objeto de ayuda los gastos de guardería de los hijos de los empleados públicos de la Gerencia que convivan con el solicitante, cuya edad no supere los 5 años, ocasionados por la asistencia a Centros catalogados como guarderías que no gocen de régimen de gratuidad, y que hayan asistido regularmente al mismo durante el curso 1996/97.»

La hija de D^a.XXX, al finalizar el plazo de presentación de solicitudes, ya había cumplido la edad de 6 años, por lo que no estaba incluida dentro del apartado de la Base Cuarta 1. arriba indicada.

Con la expresión «Centros catalogados como guarderías», debe entenderse como aquellos Centros, públicos o privados, así denominados y donde acuden los niños hasta que comienzan el primer Ciclo de Educación Infantil".

En el ámbito de la mencionada convocatoria de 24 de julio de 1997, procedimos a formular a la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León las siguientes consideraciones:

"Primera.- Nuestro actual sistema educativo, regulado por la Ley Orgánica 1/1990 de 3 de octubre (LOGSE, en adelante), establece, entre otras enseñanzas en régimen general, las correspondientes a las etapas de educación infantil y educación primaria.

Mientras que esta última etapa queda comprendida en la denominada enseñanza básica, establecida en el artículo 27.4 de la

Constitución como obligatoria y gratuita, que se extiende desde los seis hasta los dieciséis años, *«el compromiso para satisfacer la demanda escolar en la educación infantil contribuye igualmente a completar el disfrute de ese derecho»* (Preámbulo de la LOGSE). Se anuncian así las diferencias entre una y otra etapa, ya que la educación infantil *«que comprenderá hasta los seis años de edad»*, tendrá carácter voluntario (art. 7 LOGSE) y se estructura en dos ciclos: *«El primero se extenderá hasta los tres años y el segundo desde los tres hasta los seis años de edad»* (art. 9.1 LOGSE).

Los términos con que se expresan las previsiones precedentes revelan un solapamiento en las edades que se toman como referencia para determinar cuándo procede la incorporación de los alumnos a las etapas y ciclos que en ellas se contemplan, y hacen pensar, *prima facie*, en una contradicción, sólo aparente y debida a la realidad misma sobre la que se proyecta la norma, cual es la incierta circunstancia de la fecha de nacimiento de los escolares.

Así pues, lo que contempla el legislador es que un alumno puede contar con la misma edad tanto al concluir el segundo ciclo de educación infantil como al incorporarse al primer curso de educación primaria (ya sean cinco o seis años), y también puede ocurrir que finalice aquél con cinco años y comience éste con seis. Así se infiere, por lo demás, de la disposición final del Real Decreto 1006/1991, de 14 de junio, por el que se establecen las enseñanzas mínimas correspondientes a la educación primaria: *«Los alumnos se incorporarán al primer curso de educación primaria en el año natural en que cumplan seis años»*, precepto que no es sino aplicación del artículo 5 LOGSE (la educación primaria y la educación secundaria obligatoria constituye la enseñanza básica, que se iniciará a los seis años de edad y será obligatoria y gratuita).

En su virtud, y de un lado, cuando concurra la condición de edad prevista en la norma existe obligación *ex lege* de escolarización en el primer curso de educación primaria; de otro, ésta sólo podrá tener lugar si el alumno cuenta con seis años, tomando como referencia el treinta y uno de diciembre del año en que haya dado comienzo el curso escolar correspondiente.

La norma impide de este modo el acceso anticipado a la primera etapa de la educación obligatoria, sin perjuicio de la escolarización voluntaria de los alumnos que no cumplan dicho requisito de edad, en la etapa precedente de educación infantil, a cuyo efecto, *«Las Administraciones públicas garantizarán la existencia de un número de plazas suficientes para asegurar la escolarización de la población que la solicite»* (art. 7.2 LOGSE).

Segunda.- Conviene también aludir al régimen de los centros docentes, de acuerdo con las previsiones de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación (LODE, abreviadamente), que distingue entre centros públicos y privados, y somete a estos últimos a autorización administrativa cuando se impartan enseñanzas, tanto de régimen general como especial (art. 23), pero no cuando las enseñanzas no conduzcan a la obtención de un título con validez académica, quedando entonces sometidos a las normas de derecho común (art. 24.1). Sin embargo, y por razones de protección a la infancia *«los centros privados que acogen de modo regular niños de edades correspondientes a la educación infantil, quedarán sometidos al principio de autorización administrativa a que se refiere el artículo 23.»*

Además, y conforme previene la disposición transitoria 1ª.1 LOGSE, el Real Decreto 1004/1991, de 14 de junio, establece un plazo de diez años desde la entrada en vigor de la citada Ley, en orden a la

adecuación de estos centros a los requisitos que han de reunir los centros de educación infantil.

Puede concluirse que para el tramo previo a la escolaridad obligatoria, además de suprimirse la anterior noción de Educación Preescolar, no se admite la existencia de guarderías infantiles, cualquiera que sea su titularidad, tratándose, pues de centros llamados a desaparecer una vez finalice el período de adaptación mencionado, si es que ésta no tiene lugar.

Cobran así todo su sentido las medidas adoptadas por la Consejería de Educación y Cultura, que se refiere a la «Red Pública de Escuelas de Educación Infantil de la Comunidad de Castilla y León» al regular la admisión de niños de 0 a 3 años en estos centros mediante Orden de 11 de abril de 1997 (B.O.C.y L. nº 72 de 16 de abril), allí donde el año anterior se hablaba de «Guarderías Infantiles» o «Centros de Atención a la Primera infancia» (Orden de 15 de abril de 1996, derogada por aquella).

Por cuanto antecede resulta imposible que los centros catalogados como guarderías (en expresión de la base Cuarta.1 de la tan repetida convocatoria) sean aquellos donde «acuden los niños hasta que comienzan el primer Ciclo de Educación Infantil», según se manifiesta en el informe de esa Gerencia de Servicios Sociales.

Tercera.- Han quedado expuestas a grandes rasgos algunas de las directrices en que se desenvuelve actualmente el servicio público educativo, en cuanto referidas a los escolares de edades más tempranas. Todas ellas, además de un conjunto de derechos y libertades, comportan correlativos deberes cuyos destinatarios son los padres y los titulares de los centros, tanto si tal titularidad corresponde a algún poder público, como si recae sobre una persona física o jurídica de carácter privado (art. 10 LOGSE). Es indudable, pues, que cuando

las Administraciones públicas desarrollan actividades de fomento relacionadas con la materia educativa tampoco pueden permanecer ajenas a dichas normas. Veremos a continuación en qué medida se han seguido las mismas en la convocatoria de ayudas efectuada por Resolución de la Gerencia de Servicios Sociales de 24 de julio de 1997.

1.- La base Primera de la citada convocatoria distingue las prestaciones económicas destinadas a sufragar parte de los gastos «de guardería para los hijos de los empleados públicos de esta Gerencia», de aquellas prestaciones «de estudios de los empleados públicos y sus hijos, que cursen enseñanzas oficiales a que se refiere la presente resolución, entendiéndose como tales los que a su término dan derecho a la obtención de cualquier título oficial de los expedidos por el Ministerio de Educación y Ciencia o las Universidades». Que las ayudas van referidas al curso 1996/97 se desprende de diversos apartados de la convocatoria.

De un lado, el número total de las «ayudas de guardería» se fija en 80, por importe de 50.000 pts. cada una, destinadas a sufragar los "gastos de guardería de los hijos de los empleados públicos de la Gerencia que convivan con el solicitante, cuya edad no supere los cinco años, ocasionados por la asistencia a Centros catalogados como guarderías que no gocen de régimen de gratuidad y hayan asistido regularmente al mismo durante el curso 1996/97 (base Cuarta, número 1)..

De otro, el importe de las ayudas por «estudios» se clasifican en tres niveles, correspondiendo las del Nivel III, en cuantía máxima de 15.000 pts., a los siguientes estudios de entre los que se detallan en el Anexo I de la Resolución:

- Educación Primaria en sus tres ciclos (de seis a doce años).

- Educación Infantil cursada por hijos de los empleados públicos de la Gerencia con edades comprendidas entre los 3 y 5 años.

Debemos destacar, en primer término, que ningún punto de la Resolución determina expresamente cuándo ha de reunirse el requisito de edad en relación con los distintos niveles de estudios a los que van destinadas las ayudas. Cabe preguntarse qué criterio se habría seguido en el supuesto de un alumno que hubiera alcanzado la edad de seis años después de publicada la convocatoria y antes del 17 de septiembre de 1997 (último día de plazo), aun cuando la correspondiente solicitud se hubiera presentado antes de cumplir dicha edad.

2.- Se alude a la edad máxima de cinco años tanto si los destinatarios de las ayudas asisten a guarderías como si lo hacen a centros de educación infantil, sin tener en cuenta que, como ya ha quedado dicho, resulta más que probable y absolutamente ajustado a derecho que los niños hayan alcanzado la edad de seis años durante el curso en que han asistido a dichos centros.

Así ha acontecido en el caso que ahora se contempla, puesto que la hija de la compareciente, nacida el 21 de julio de 1991, contaba con cinco años de edad a lo largo de todo el curso 1996/97, y estuvo incorporada, como no podía ser de otro modo por razón de su edad, al segundo ciclo de educación infantil impartido en el Colegio "S.C.".

Sin embargo, se ha supeditado el derecho a la ayuda de 50.000 pts. a un acontecimiento tan aleatorio como es la fecha en que ese Organismo ha decidido efectuar la pertinente convocatoria, criterio carente de apoyo legal que ha dado lugar a una discriminación de todo punto injustificada, máxime si se tiene en cuenta que, aunque el Anexo de la convocatoria se refiere también a la edad máxima de cinco años para las enseñanzas de educación infantil, no ha existido obstáculo para

reconocer a M.C., hija de la interesada, la condición de beneficiaria de ayuda de 15.000 pts. por estudios.

En definitiva, en el proceder de la Gerencia de Servicios Sociales se ha obviado un dato fundamental, cual es que la escolarización voluntaria en la etapa que nos ocupa ha de referirse a centros adecuados a la edad de los alumnos, donde la cuantía de la ayuda sólo deberá depender del importe real satisfecho por los servicios escolares.

3.- Se observa, asimismo, un régimen diferenciado de ayudas para alumnos de la misma edad, según asistan a «centros catalogados como guarderías» o a centros de educación infantil, cuyo fundamento no acertamos a imaginar, a no ser que se considere que los centros de educación infantil gozan de régimen de gratuidad, hipótesis que encontraría su confirmación en la base Quinta de la convocatoria, ya que, mientras entre la documentación exigida para las ayudas de guardería se debe acreditar el tiempo real de asistencia durante el curso así como el coste total por la prestación del servicio, en el caso de las ayudas por estudios (y por tanto también para los que se cursen en centros de educación infantil) solo se exige la aportación del resguardo de matrícula.

No obstante, y según se ha dicho, la escolarización en la etapa de educación infantil no es obligatoria y, en consecuencia, no necesariamente gratuita. Así lo confirma el régimen de tarifas establecido en el Decreto de la Junta de Castilla y León, 23/1992, de 13 de febrero, por la asistencia a los centros que integran la Red Pública de Escuelas de Educación Infantil de titularidad de nuestra Comunidad Autónoma.

Pero es que, además, la resolución de la convocatoria se ha apartado de la anterior premisa, ya que hemos podido constatar que se

ha adjudicado una ayuda de 50.000 pts. por asistencia de un menor al segundo ciclo de la Escuela Infantil "C.M.", centro de titularidad privada que, si bien no goza de gratuidad, no está catalogado como guardería, sino como centro de educación infantil, según ha informado la Dirección Provincial de Educación y Ciencia.

Por cuanto antecede, y de conformidad con 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 efectuar a V.I. las siguientes recomendaciones formales:

Que previos los trámites procedimentales oportunos, se reconozca a M.C. la condición de beneficiaria de la ayuda de guardería solicitada, por importe de 50.000 pts., por la asistencia al Colegio "S.C.", como alumna de segundo ciclo de educación infantil durante el curso 1996/97, y, en consecuencia, se proceda a abonar la diferencia entre dicha cuantía y la que en su día le fue concedida, por importe de 15.000 pts.

Que en lo sucesivo, y con independencia del momento en que tengan lugar las convocatorias anuales de ayudas de estudios con cargo al Fondo de Acción Social, se modifiquen los criterios restrictivos que se han venido aplicando por razón de la fecha de nacimiento de los escolares, conciliando esta circunstancia con las directrices generales del sistema educativo, según han quedado expuestas en las consideraciones precedentes."

La Gerencia de Servicios Sociales ha rechazado la primera de nuestras recomendaciones, remitiéndose a lo actuado en vía de recurso ordinario y aduciendo, asimismo, la no interposición de recurso contencioso-administrativo contra la resolución desestimatoria recaída. A igual conclusión cabe llegar respecto a la segunda recomendación, puesto que dicho Organismo ha manifestado únicamente que en la

convocatoria correspondiente al año 1998 los criterios adoptados y el importe de las ayudas son equivalentes a los de la convocatoria homónima efectuada por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial para los empleados públicos de la Administración General de la Comunidad Autónoma, aunque sin hacer referencia al modo en que se aplicará la Base Primera de la mentada convocatoria, que establece *prestaciones económicas destinadas a sufragar en parte los gastos de Guardería ocasionados durante el ejercicio 1997/1998 de los hijos del personal de este Organismo de hasta 5 años inclusive que asistan a Centros adecuados a su edad que no gocen del régimen de gratuidad* (Resolución de 24 de julio de 1990 -B.O.C.y L. nº 149 de 6 de agosto).

El primero de los argumentos aducidos por el organismo destinatario de nuestra resolución es motivo de honda preocupación para esta Institución, según se ha hecho saber a éste en su día. Y asimismo queremos dejar constancia de ello en el presente Informe, pues es de tener en cuenta que la autotutela de la Administración no se agota en la potestad de dictar resoluciones investidas de presunción de legitimidad, obligatorias y ejecutivas, sino que puede, además, una vez dictado el acto, volver sobre él, a cuyo efecto el ordenamiento jurídico administrativo establece una serie de cauces y requisitos que varían de intensidad según se trate de revisar de oficio actos declarativos de derechos, o de actos que no contengan tal declaración o, que comporten un gravamen para el interesado.

En el primer caso, y como garantía para el destinatario del acto favorable a sus intereses que sin embargo se somete a revisión por la propia Administración, se exige, bien la existencia de un vicio radical que permita calificar tal acto como nulo de pleno derecho, bien, en otro caso, la apreciación de infracción grave del ordenamiento jurídico (supuesto general de anulabilidad).

Los cauces procedimentales exigidos en tal caso son los previstos en los artículo 102 y 103.1 LRJPAC, y fuera de los supuestos descritos por la norma, la Administración no podrá utilizar los procedimientos de revisión de oficio, sino que deberá acudir al orden jurisdiccional contencioso-administrativo impugnando el acto por ella misma dictado, previa declaración de lesividad para el interés público.

Este régimen se ve sustancialmente alterado cuando la infracción del ordenamiento jurídico es predicable de un acto administrativo no declarativo de derechos o de gravamen, cual es el caso que, a juicio de esta Institución, ha motivado el expediente de queja a que acabamos de referirnos.

En efecto, el artículo 105.1 LRJPAC, admite la posibilidad de revocar en cualquier momento, sin sujeción a procedimiento formal de revisión, los actos, expresos o presuntos, no declarativos de derechos y los actos de gravamen, siempre que tal revisión no sea contraria al ordenamiento jurídico, sin que ésta última condición signifique que la Administración pueda revisar esta clase de actos cuando se hayan dictado de acuerdo con las normas sustantivas y adjetivas legalmente aplicables, sino única y exclusivamente cuando la Administración, en el proceso de adopción de la decisión correspondiente, se haya apartado de las mismas.

En otro orden de cosas, esta Institución entiende, y así lo ha manifestado en reiteradas ocasiones, que el derecho fundamental de acceso a los Tribunales de justicia nunca vendrá a justificar que la Administración renuncie aplicar sus propios procedimientos de revisión, convirtiendo tal derecho fundamental en una carga para el justiciable, cuando, como sucede en el presente caso, la cuantía de la pretensión no alcanza, ni siquiera, el coste mínimo del proceso contencioso-administrativo, circunstancia que viene a justificar, en

última instancia, que los ciudadanos acudan a la Institución del Procurador del Común solicitando su protección y defensa ante la Administración Pública.

1.2. En la segunda queja relacionada con el Fondo de Acción Social, los comparecientes entendían, de un lado, que la finalidad de las ayudas que con cargo al mismo se establecen no vendría a justificar la exclusión del personal funcionario interino o del personal laboral con contrato temporal que se encuentra prestando servicios durante el tiempo para el cual se convocan las ayudas; de otro, que la distinción entre empleados de la Administración General y de la Administración Institucional da lugar a que aquéllos resulten adjudicatarios de ayudas y éstos no, aun cuando acrediten bases liquidables por miembro de la unidad familiar en cuantía inferior, y pese a que el criterio de preferencia para la adjudicación es, en ambos casos, el mismo (la base liquidable del IRPF de la unidad familiar entre el número de miembros que la componen).

Nuestras actuaciones se dirigieron, en este caso, a la Dirección General de la Función Pública, interesando el pertinente informe que fue evacuado en los siguientes términos:

"El Fondo de Acción Social se creó en el Acuerdo suscrito entre la Administración y los Sindicatos para modernizar la Administración y mejorar las condiciones de trabajo, el 1 de septiembre de 1992. El ámbito de aplicación general del pacto es el personal de la Administración Autonómica y de sus Organismos Autónomos, pero el Capítulo dedicado a la Acción Social se refiere únicamente a funcionarios y personal laboral. Por lo tanto el espíritu del Acuerdo en este punto es constituir un Fondo destinado a aquellos trabajadores que tengan una fijeza en su vínculo con la Administración. Derivado de ello, las convocatorias del Fondo de Acción Social desde

su inicio han determinado como beneficiarios de las ayudas a funcionarios y personal laboral fijo de esta Administración.

Las Leyes de presupuestos de Castilla y León van dando cada año cobertura objetiva y meramente económica al Fondo de Acción Social, y la posterior orden de convocatoria de las ayudas, que realiza el Consejero de Presidencia y Administración Territorial, determina el ámbito subjetivo, es decir, los beneficiarios del Fondo. Dicha orden se aprueba y publica de acuerdo con la propuesta de la Comisión de Acción Social.

El ampliar dicho ámbito subjetivo al personal interino o laboral no fijo podrá conllevar a que se adjudicaran ayudas a trabajadores que, prestando servicios en esta Administración en el plazo de presentación de solicitud de ayudas, ya no tuvieran vínculo jurídico laboral con ésta en el momento de la concesión; dicha lógica, al igual que lo señalado sobre el Acuerdo de Modernización, hace considerar como beneficiarios únicamente al personal que tiene un vínculo permanente con la Administración.

Por otra parte, la Gerencia de Servicios Sociales, Administración Institucional, tiene un Fondo para el personal que presta servicios en la misma. Así se convocaron, por Resolución de dicho organismo de 24 de julio de 1998, líneas de ayudas similares a las establecidas con carácter general en el Fondo de Acción Social anteriormente descrito. Igualmente, y por los mismos motivos citados, los beneficiarios son funcionarios y personal laboral fijo que presta servicios en dicho organismo autónomo."

Por lo que a la primera de las cuestiones se refiere, la Dirección General de la Función Pública había emitido informe en sentido semejante, con ocasión del expediente de queja Q/981/98, resuelto por esta Institución mediante escrito dirigido al Excmo. Sr. Consejero de

Presidencia y Administración Territorial en el que, al apreciar ilegalidad en las distintas Órdenes de convocatoria de Ayudas de Acción Social efectuadas por dicho Centro directivo, respecto del ámbito subjetivo establecido en las sucesivas Leyes de Presupuestos, se ha formulado recordatorio de deberes legales "sobre la necesidad de que cuantos actos y disposiciones se dicten vengan efectivamente sometidos al principio de legalidad y de jerarquía normativa, procediendo a modificar en las próximas convocatorias el ámbito subjetivo de aplicación de estas ayudas, en tanto la Ley de Presupuestos de la Comunidad no varíe su redacción."

En respuesta a nuestra resolución, la Consejería de Presidencia ha manifestado que cabe otra interpretación, no literal, de la Ley de Presupuestos, que permita considerar la exclusión de determinados colectivos como consecuencia de la provisionalidad y temporalidad de su relación con la Administración pública, y asimismo, que la cuestión ha sido objeto de recurso contencioso administrativo, extremo que obliga al Procurador del Común a suspender su actuación.

De otro lado, es de observar que el artículo 25 de Ley 14/1998, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para 1999, atribuye expresamente a las Órdenes de convocatoria la facultad de delimitar el ámbito subjetivo de las ayudas.

Por esta Institución se procedió, en consecuencia, a dilucidar si existen razones que vengan a justificar el distinto régimen que resulta de la gestión de las ayudas destinadas en exclusiva al personal de la Gerencia de Servicios Sociales, cuestión sobre la que emitió el siguiente informe ampliatorio la Dirección General de la Función Pública:

"La Ley de Presupuestos de Castilla y León para 1998 establece un Fondo de Acción Social destinado a la Gerencia de

Servicios Sociales. Así se convocaron, por Resoluciones de dicho organismo de 24 de julio de 1998; líneas de ayudas similares a las convocadas con cargo al Fondo de Acción Social surgido del Acuerdo de 1 de septiembre de 1992, igualmente previsto en los Presupuestos, y que convoca la Consejería de Presidencia y Administración.

Las Resoluciones aludidas, como indica su propio texto, se aprueban previa negociación con las representaciones sindicales de la Gerencia. De ello pueden derivarse pequeñas diferencias, respecto a las Órdenes de convocatoria de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, que se aprueban a propuesta de la Comisión de Acción Social. Dichas diferencias en cualquier caso no afectan al fondo del asunto (como podrían ser las líneas de ayuda o los criterios de concesión) sino a la tramitación administrativa de los expedientes de ayudas.

La Comisión de Acción social, derivada del Acuerdo de 1 de septiembre de 1992 ha elaborado la propuesta de convocatoria de cuatro líneas de ayudas para 1998 que han sido aprobadas por sendas Órdenes de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial y publicadas en el Boletín Oficial de Castilla y León del 3 de abril (para estudios de empleados públicos), del 5 de mayo (para estudios de hijos de empleados públicos), de 1 de junio (por adquisición de prótesis y situaciones de carácter excepcional y guarderías infantiles).

La Gerencia de Servicios Sociales, previa negociación con las representaciones sindicales de su ámbito, ha aprobado cuatro líneas de ayudas para idénticas cuestiones que las citadas anteriormente, y han sido publicadas en los Boletines de Castilla y León de 5 y 6 de agosto de 1998.

Por lo tanto, y dado que las Cortes de Castilla y León decidieron la creación de la Gerencia de Servicios Sociales bajo la

forma de organismo autónomo, y considerando que las transferencias del INSERSO incluían una partida destinada a la acción social de su personal, se contemplan sendos Fondos de similares características, cuya existencia favorece una mejor gestión de las ayudas."

Tras lo informado, y a la vista de cuantos antecedentes obran en el expediente, nos dirigimos a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial y la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León en los siguientes términos:

"Primera.- Al tiempo en que fue suscrito el Acuerdo entre Administración y sindicatos de 1 de septiembre de 1992, la Ley de Presupuestos de la Comunidad para 1992 había establecido *«un Fondo de Acción Social para todo el personal que presta sus servicios en la Administración de Castilla y León, destinado a ayudas sociales»* (art. 18, párrafo 3º, Ley 11/1991, de 23 de diciembre).

El ámbito de aplicación del referido Acuerdo, previsto en su Capítulo Primero, comprende el personal de la Administración Autonómica y de sus Organismos Autónomos, pese a la inexistencia de éstos en el momento de su adopción, sin que el Capítulo IX «Acción Social», relativo a la constitución y funciones de la Comisión General Paritaria de Acción Social estableciera excepción a este principio.

Se evidencia así que tanto el legislativo como la Administración interviniente en la negociación posterior han partido de la existencia de un único Fondo de Acción Social, que se ha venido manteniendo en las sucesivas Leyes de Presupuestos.

Segunda.- Conforme previene el artículo 7 -Medios personales- de la Ley 2/1995, de 6 de abril, de la Gerencia de Servicios Sociales de Castilla y León, su personal se integra no sólo por aquél procedente de otras Administraciones Públicas cuya incorporación trae causa de las

oportunas transferencias en la materia, sino también por el de la Administración de la Comunidad Autónoma que se adscriba a dicho organismo.

De otro lado, y con ser cierto que la naturaleza de organismo autónomo atribuida a la Gerencia de Servicios Sociales por la citada Ley 2/1995, comporta, entre otras notas, la inclusión de su presupuesto, de forma diferenciada, en los de la Comunidad, también lo es que mientras en la Ley de Presupuestos para 1996 (Ley 4/1995, de 28 de diciembre), se dotó expresamente un fondo para la equiparación salarial del personal transferido por los Reales Decretos 905/1995 y 906/1995 (personal procedente del INSERSO) en el presupuesto de la Gerencia de Servicios Sociales -art. 28.2-, el apartado 1 del mismo artículo no distingue entre Administración General e Institucional, sino que sigue refiriéndose a un Fondo de Acción Social destinado a ayudas sociales para todo el personal de la Administración Regional, excluidos los Altos Cargos y el personal asimilado, por más que su cuantificación en los estados de gastos se lleve a distintas aplicaciones presupuestarias.

Sin embargo, de la gestión separada del Fondo no se han derivado pequeñas diferencias sólo atinentes a la tramitación administrativa de los expedientes de ayudas. Antes al contrario, si se compara la convocatoria efectuada por Resolución de la Gerencia de Servicios Sociales de 24 de julio de 1997 (que no fue objeto de la pertinente publicación en el B.O.C.y L.), con las contenidas en las Órdenes de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial de 19 de marzo y 22 de mayo de 1997 (BB.OO. C. y L. n.ºs. 60, 62 y 101, de 31 de marzo, 2 de abril y 29 de mayo, respectivamente), se observa que aun estableciéndose las mismas líneas de ayudas (estudios de empleados públicos, de sus hijos, guarderías, adquisición de prótesis y situaciones de carácter excepcional), las cuantías de las destinadas al

personal que presta servicios en la Gerencia de Servicios Sociales han sido, en su mayor parte, inferiores a las señaladas para el resto de los empleados públicos, en ocasiones, notablemente, como ha sucedido con las ayudas de guardería y las destinadas a paliar situaciones de carácter excepcional, y las ayudas complementarias de residencia por estudios de hijos no se han contemplado en el ámbito de la Gerencia de Servicios Sociales .

Tercera.- Esta circunstancia ha supuesto, en la práctica, un trato desigual, únicamente basado en razones organizativas, para aquellos empleados que, perteneciendo a Cuerpos, Escalas y Categorías de la misma Administración, han sido adscritos a la Gerencia de Servicios Sociales como consecuencia de la creación de la misma.

Y, si bien las diferencias apuntadas han quedado salvadas por lo que al ejercicio de 1998 se refiere (excepto la cuantía máxima de las ayudas por situaciones de carácter excepcional, que en el ámbito de la G.S.S. se cifra en 100.000 pts, frente a las 500.000 pts. establecidas por la Consejería de Presidencia), no ha sucedido lo mismo respecto a las fechas en que han tenido lugar las correspondientes convocatorias, plazos de presentación de las solicitudes y ejercicio económico al que han de venir referidos los ingresos obtenidos por la unidad familiar. A ello hay que añadir el reconocimiento de Comisiones distintas a la Comisión General Paritaria de Acción Social creada en el Capítulo IX del Acuerdo de 1 de septiembre de 1992 -que no contempla exclusión alguna por razón del organismo de prestación de servicios-, y que pueden sustentar criterios divergentes en aquellos aspectos cuya propuesta o decisión tengan encomendados.

En suma, y puesto que la finalidad de las ayudas que nos ocupan es de carácter asistencial y no salarial, y su otorgamiento deriva

de la relación entre ingresos y cargas familiares y no del puesto de trabajo desempeñado, es parecer de esta Institución que la gestión separada del Fondo de Acción Social nunca vendrá a justificar que, a igual cuantía de renta resultante, y tanto si los solicitantes pertenecen a la Administración General como a la Gerencia de Servicios Sociales , unos resulten adjudicatarios de las correspondientes ayudas y otros no.

En este sentido, y siguiendo la doctrina emanada del Tribunal Constitucional, es de recordar que, si bien no toda desigualdad constituye necesariamente una discriminación, ésta tiene lugar si la desigualdad está desprovista de una justificación objetiva y razonable, y la existencia de dicha justificación debe apreciarse en relación a la finalidad y efectos de la medida considerada, debiendo darse una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida (STC 22/1981, de 2 de julio).

Por cuanto antecede, y de acuerdo con 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 a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial y a la Gerencia de Servicios Sociales -conjuntamente, por las circunstancias que concurren en el presente expediente- la siguiente sugerencia:

Que en la aplicación del Fondo de Acción Social previsto en el artículo 25 de la Ley de Presupuestos de la Comunidad para 1999 (y en las posteriores que así lo establezcan), se sigan criterios de efectiva igualdad entre el personal de la Administración General y el de la Gerencia de Servicios Sociales, arbitrando las medidas necesarias para evitar que su adscripción a uno u otro ente dé lugar a que, con iguales bases liquidables por miembro de la unidad familiar, unos solicitantes resulten adjudicatarios de ayudas y otros no."

Por la reciente fecha de remisión de la resolución precedente, aun no se ha recibido en esta Institución la respuesta de sus destinatarios.

2. Derecho de asociación y Federaciones Deportivas

En el ámbito de las competencias de ejecución atribuidas a la Comunidad de Castilla y León en materia de asociaciones (actual artículo 36.1 del Estatuto de Autonomía), se ha tramitado el expediente de cuyo resultado se da cuenta a continuación, y en el que esta Institución tuvo ocasión de advertir que la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Ávila no había acertado a distinguir entre el régimen jurídico de aquéllas y el aplicable a las Federaciones Deportivas, materia encuadrada estatutariamente en la competencia exclusiva sobre promoción de la educación física, del deporte y de la adecuada utilización del ocio.

"Ante esta Institución ha comparecido D.XXX, en su calidad de Presidente de la Asociación Cultural «E.S.S.», domiciliada en (...), presentando escrito de queja que ha dado lugar a la tramitación del expediente de referencia, en el que, entre otras cuestiones, manifiesta su disconformidad con la denegación de la solicitud formulada por dicha Asociación para el uso de la Piscina Cubierta del Polideportivo Territorial, que le fue comunicada en fecha 24 de marzo de 1997 por escrito del Servicio Territorial de Educación y Cultura de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Ávila, y confirmada en vía de recurso ordinario por resolución del Delegado Territorial de 22 de agosto de 1997.

Concluida la pertinente investigación pasamos a exponer los antecedentes de hecho y fundamentos en que se basa la presente resolución.

1.- Entre los antecedentes aportados por el interesado son de resaltar los siguientes:

A) La Asociación Cultural «E.S.S.» se encuentra inscrita en el Registro Provincial de Asociaciones, según consta en la comunicación remitida a su Presidente, con fecha 22 de mayo de 1996, por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León. El artículo 2 de los Estatutos de dicha Asociación establece como fines de la misma: "La organización de actividades culturales, artísticas y recreativas en su más amplia acepción, así como la promoción de las técnicas de Primeros Auxilios, Salvamento, Socorrismo y Protección Ciudadana", para cuyo cumplimiento se desarrollarán las acciones necesarias, "mediante la promoción y realización de actividades de tipo cultural, artístico, recreativo, académico, docente, formativo o de otro tipo...".

B) El Sr. XXX , que se encuentra en posesión del título de Profesor de Salvamento acuático expedido por la Federación Española de Salvamento y Socorrismo en 4 de noviembre de 1990, ostentaba, con anterioridad a la constitución de la Federación Castellano-Leonesa de Salvamento y Socorrismo (FCLSS), la condición de Delegado de la Delegación Provincial de la Federación Española de Salvamento y Socorrismo en (...).

C) En 1995, el Comité Territorial de Competición y Disciplina Deportiva de la FCLSS procedió a incoar al Sr. XXX expediente disciplinario en el que se apreció la comisión de una falta muy grave de las tipificadas en el artículo 7 del Reglamento de Disciplina Deportiva de la Federación Española de Salvamento y Socorrismo, imponiéndole una sanción de inhabilitación por un período de cinco años para ocupar

cargos en la organización deportiva. Interpuesto recurso ante el Comité Castellano-Leonés de Disciplina Deportiva, dicha sanción fue confirmada, encontrándose en la actualidad recurrida en sede contencioso-administrativa ante el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León.

2.- En el informe emitido a nuestra instancia por la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Ávila, entre otras precisiones, se manifiesta que, en relación con la solicitud formulada por D. XXX, la Presidenta de la FCLSS, en escrito de 18 de marzo de 1997, advirtió al Servicio de Educación y Cultura de dicha Delegación Territorial sobre la existencia de una sanción contra el interesado, impuesta por el Comité Castellano Leonés de Disciplina Deportiva en sesión de 24 de mayo de 1996.

Prosigue el referido informe en los siguientes términos:

"Visto lo anterior, este Servicio, considerando que el hecho de querer impartir prácticas de un curso de titulados en Socorrismo Acuático era incompatible con el cumplimiento de la sanción arriba expuesta, y no constando en el expediente documentación que demostrarse la suspensión de la misma, resolvió denegar el 18 de marzo de 1997 el uso solicitado, resolución posteriormente confirmada por la Delegación Territorial el 22 de agosto de 1997, contra la cual no se tiene conocimiento de que se interpusiera recurso contencioso-administrativo".

El contenido literal de la resolución denegatoria del Servicio Territorial de Educación y Cultura se reproduce a continuación:

"En contestación al Fax enviado por Vd. a este Servicio con fecha 11 de marzo, en el que solicita el uso de la Piscina Cubierta del

Polideportivo Territorial, siento comunicarle ha sido desestimada su solicitud en base a los siguientes hechos:

1º.- Se ha recibido en este Servicio una comunicación enviada por la Presidente de la Federación Castellano-Leonesa de Salvamento y Socorrismo que textualmente dice: "Que el Comité Territorial de Competición y Disciplina Deportiva de la Federación Castellano-Leonesa de Salvamento y Socorrismo, en sesión de 6 de marzo de 1.996, impuso la siguiente sanción contra **D.XXX** y **D. XXX**:

«... **Inhabilitación para ocupar cargos en la organización deportiva por plazo de cinco años**, tal y como reconoce el apartado g) del art. 14 del Reglamento de Disciplina Deportiva de la Federación Española de Salvamento y Socorrismo...»

2º.- Que puestos en contacto con la Federación Castellano-Leonesa de Salvamento y Socorrismo y con el Servicio Territorial de Educación y Cultura en (...), nos informan que la E.S.S. a la que Vd. representa en su solicitud, no está dada de alta como tal Escuela en el Registro General de Entidades Deportivas, Censo de Actividades y Equipamientos Deportivos de la Comunidad Autónoma de Castilla y León."

3.- La resolución de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Ávila, desestimatoria del recurso ordinario interpuesto por el interesado contra el acuerdo anterior, señala expresamente que:

"4º.- No se juzga en el presente procedimiento la cualidad de asociación de que goza la E.S.S., sino la imposibilidad de acceder a lo solicitado, por cuanto sobre el interesado ha recaído una resolución de obligado cumplimiento, no se ha vulnerado por tanto, ningún derecho fundamental ni se ha dejado indefenso al interesado.

5º.-(...) En cuanto a la motivación de los actos de la Administración es criterio jurisprudencial del Tribunal Supremo que «El precepto sólo exige que la motivación sea sucinta, referida a hechos y fundamentos jurídicos de la decisión, lo que es indudable sinónimo de suficiente o bastante para que se logre la finalidad propuesta, sin necesidad de complejos análisis ni razonamientos, ni formalidad alguna» (SSTS 3ª 13.7.82, 4.2.85, 6.5.85 y 3ª.1ª 3.3.90)."

Procede ahora exponer el régimen jurídico que, a juicio de esta Institución, resulta aplicable al caso, no sin antes señalar que de acuerdo con el artículo 12.2 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, no se ha entrado a dilucidar si la sanción impuesta al interesado es ajustada a derecho, puesto que esta decisión se encuentra sometida a revisión jurisdiccional del Tribunal ante el que pende actualmente recurso contencioso administrativo, aunque necesariamente ha de tenerse en cuenta la relación que guarda dicha sanción con los hechos de los que trae causa el presente expediente.

"Primero.- La regulación de la materia deportiva ha sido abordada por el Estado y las Comunidades Autónomas, en su calidad de poderes públicos a los que la Constitución española manda fomentar la educación física y el deporte, y facilitar la adecuada utilización del ocio (art. 43.3), dando lugar a un conjunto de normas que contemplan el desarrollo del deporte -como actividad de un interés social cada día más creciente- en el seno de las estructuras del que se ha dado en llamar asociacionismo deportivo.

De entre las diversas cuestiones que se suscitan en torno al régimen jurídico de esta materia en el momento presente, quedan fuera de nuestro objeto las que atañen al reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, y en consecuencia, al marco legal que disciplina la organización territorial de las estructuras

deportivas. Sin embargo, no por ello se puede soslayar que la Ley 20/1990, de 15 de octubre, del Deporte, pese a su alcance limitado, circunscrito según manifiesta la Exposición de Motivos a regular el marco jurídico en el que debe desenvolverse el deporte «*en el ámbito del Estado*» (en su dimensión estatal e internacional, por tanto), y tras afirmar que la práctica del deporte es libre y tiene su base en la sociedad, apela a la distinción entre la práctica deportiva del ciudadano como actividad espontánea, desinteresada o lúdica o con fines educativos y sanitarios, y la actividad organizada a través de estructuras asociativas que el Estado debe reconocer, estimular e impulsar. Ésta última es la que constituye el objeto del legislador -ya sea estatal, ya autonómico-.

De ahí que resulte fundamental no confundir el deporte no organizado -que se practica libremente en forma individual o colectiva- (pues nada impide que al amparo del artículo 22 CE se forme una asociación que se desenvuelva en el ámbito material de actividad contemplado por la legislación deportiva, aunque, lógicamente, sin que le sean de aplicación sus previsiones), con el deporte organizado, que surge cuando personas físicas o jurídicas pretenden desarrollar actividades deportivas de índole oficial encuadradas en estructuras deportivas de corte asociativo. Sólo en este caso, existirá obligación de someterse a las formalidades jurídicas y demás reglas dictadas por los poderes públicos para el encauzamiento de tal actividad.

Segundo.- La anterior afirmación no es sino proyección, en el movimiento deportivo, del contenido esencial del derecho de asociación reconocido en el artículo 22 CE, que, en palabras del Tribunal Constitucional, comprende tanto la libertad de asociarse como la de no asociarse, como aspectos positivo y negativo de un mismo derecho no sólo reconocidos por la jurisprudencia de este Tribunal, «*sino también, porque así lo impone la interpretación que ha de*

hacerse «de las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce, de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España» (art. 10.2 C.E.). En el art. 20.2 de la citada Declaración Universal está recogida la vertiente negativa del derecho de asociación mientras que la positiva lo está en el art. 20 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos y en el art. 11 del Convenio de Roma» (STC 139/1989, de 20 de julio; F.J.5).

En consecuencia, el derecho positivo de asociación, genuina manifestación del derecho de libertad individual, permite a los ciudadanos constituir asociaciones con quienes deseen y para los fines que quieran, sin más limitaciones que las derivadas de la propia Constitución, y, asimismo, la libertad negativa de asociación les garantiza el derecho a la no obligatoriedad asociativa, de tal modo que las excepciones específicas y singulares deben encontrarse justificadas en norma legal previa.

Se habla en este sentido, por la doctrina y la jurisprudencia, de asociaciones moduladas, que se justifican por la necesidad que tiene el Estado de encauzar y ordenar ciertos sectores de la vida social, legitimando la intervención de los poderes públicos en la estructura asociativa cuando así lo requiera un mejor cumplimiento de los fines que se consideran de interés público, dando lugar a un régimen asociativo específico para el deporte por medio de la asociación privada de configuración legal, que es considerada por el Tribunal Constitucional (en Sentencia 67/1985, de 24 de mayo, recaída en la cuestión de inconstitucionalidad promovida contra determinados artículos de la Ley 13/1985, General de la Cultura Física y del Deporte) como *«una asociación distinta de la prevista en el artículo 22 de la Constitución»* (F.J.3), manifestando, asimismo que la Ley no

configura a las Federaciones deportivas como asociaciones obligatorias, ni obliga a los clubs a pertenecer a ellas, *«si bien se estimula la adscripción a la respectiva Federación en cuanto constituye un requisito para que los clubs deportivos puedan participar en competiciones oficiales y en cuanto canalizan la asignación de subvenciones. Y por otra parte, la Ley no impide en absoluto la constitución de otras asociaciones formadas por deportistas y asociaciones dedicadas a la misma modalidad deportiva, con fines privados.»* (F.J.4).

Tras la claridad con que se expresa el Supremo intérprete constitucional sobre el derecho de asociación y su repercusión en el mundo deportivo, sólo queda insistir en que la generalización de las asociaciones deportivas y la exigencia de afiliación coactiva y obligatoria de todos los sujetos a quienes pueda comprender el fenómeno deportivo resultaría contraria a los postulados en que se asienta el Estado social y democrático de Derecho.

Tercero.- Cuanto venimos manteniendo es compatible, no obstante, con la situación legal de monopolio que se surge del reconocimiento que hacen los poderes públicos a favor de la correspondiente Federación -en el ámbito territorial de su competencia- para organizar y gestionar cada modalidad deportiva en la forma que constituye el objeto de especial protección legislativa, es decir, el deporte de competición oficial.

En efecto, la Ley atribuye a cada Federación la representación del respectivo deporte ante la Federación nacional o internacional, según los casos, y sólo las Federaciones deportivas reconocidas como tales pueden organizar las competiciones deportivas. Pero tal monopolio no comprende todas las vertientes derivadas del deporte en cuestión -su organización, gestión y control-, puesto que tanto las

personas jurídicas públicas como las asociaciones privadas sometidas al régimen general. según se ha dicho, pueden, y de hecho, organizar competiciones que, en cuanto no oficiales, serán simplemente actividades deportivas sometidas al libre ejercicio de los ciudadanos como medio para la ocupación de su tiempo libre o como medio de su ocupación laboral.

La inexistencia de exclusividad se manifiesta con claridad en lo que concierne a la competencia para impartir las enseñanzas conducentes a la obtención de titulaciones deportivas, como se desprende de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte, que si bien en su artículo 33.1,d) encomienda a las Federaciones deportivas españolas, bajo la coordinación y tutela del Consejo Superior de Deportes, *«colaborar con la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas en la formación de técnicos deportivos»* (y en términos parecidos la Ley 9/1990, de 22 de junio, de Educación Física y Deportes de Castilla y León -artículo 37.1, d)-), atribuye al Gobierno la regulación de estas enseñanzas según las exigencias marcadas por los diferentes niveles educativos, condiciones de acceso, programas, directrices y planes de estudio que se aprueben; que podrán impartirse *«en centros reconocidos por el Estado o, en su caso, por las Comunidades Autónomas con competencias en materia educativa, así como por los centros docentes del sistema de enseñanza militar en virtud de los correspondientes convenios interministeriales»* (art. 55.1 y 2).

Igualmente, corresponde al Ministerio de Educación y Cultura establecer las condiciones para la expedición de los Títulos de Técnicos Deportivos, advirtiendo que *«las Federaciones deportivas españolas que impongan condiciones de titulación para el desarrollo de actividades de carácter técnico, en Clubes que participen en*

competiciones oficiales, deberán aceptar las titulaciones expedidas por los centros legalmente reconocidos» (art. 55.3 y 4).

El cumplimiento de la previsión del artículo 55 de la Ley del Deporte ha tenido lugar por Real Decreto 1913/1997, de 19 de diciembre, de aplicación en todo el territorio nacional en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.1ª y 30 de la Constitución española, y dictado en desarrollo del artículo 3.4 de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, General del Sistema Educativo, configurando las enseñanzas deportivas que regula como enseñanzas de régimen especial conducentes a la obtención de los títulos oficiales de Técnico Deportivo y Técnico Deportivo Superior.

Una exposición pormenorizada de su contenido no hace al presente caso, salvo para destacar, de un lado, que el artículo 18.2, habilita al Ministerio de Educación y Cultura para establecer, cuando proceda y conforme a los requisitos que el mismo determine, la correspondencia entre los módulos de cada uno de los niveles o grados a que se refiere el número 1 del mismo artículo, con la formación en materia deportiva que realicen las Federaciones deportivas españolas, de acuerdo con las funciones de colaboración asignadas a éstas por el artículo 33.1, letra d) de la Ley del Deporte, antes citado.

De otro, la norma reglamentaria contempla en su Capítulo IV - artículos 41 a 46- los efectos de los diplomas y certificados de los entrenadores anteriores, que podrán ser objeto de declaraciones de homologación, convalidación o equivalencia a efectos profesionales en los términos establecidos en la misma. Y en su disposición adicional octava se refiere a las *«enseñanzas deportivas que no conducen a títulos oficiales»*, cuyos diplomas o certificados, cuando hayan sido emitidos por las Comunidades Autónomas o por las Federaciones deportivas, en el ejercicio de las competencias reconocidas en sus

estatutos y reglamentos, mantendrán los efectos en el ámbito deportivo y en aquellos otros para los que fueron extendidos (D.A, octava, número 5).

Por ultimo, y de acuerdo con la misma D.A. octava, *«las entidades que impartan enseñanzas deportivas que no conduzcan a la obtención de un título oficial, quedan sometidas a las normas vigentes que les sean de aplicación»*, al tiempo que prohíbe la utilización de las denominaciones establecidas para los estudios que se regulan en dicho Real Decreto, obliga a la clara diferenciación ente los formatos y soportes que se empleen para expedir diplomas o certificados y los establecidos para los títulos oficiales, así como a la expresa y destacada mención, en la propaganda que emitan dichas entidades, del carácter no oficial de los estudios que se imparten y de los diplomas que, a su término, se expiden.

De las anteriores normas se deduce claramente la inexistencia de monopolio federativo en el ámbito de las enseñanzas deportivas y consiguiente expedición de las titulaciones de carácter oficial, junto con la posibilidad de expedición de títulos no oficiales por otras entidades.

Cuarto.- Mención aparte merece el alcance de la denominada justicia deportiva, como conjunto de potestades que están llamadas a ejercer las Federaciones deportivas y que constituye cuestión nuclear en la resolución del presente expediente, como se ha dicho.

La potestad disciplinaria atribuida a esta clase de Asociaciones es, en primer lugar, manifestación de los poderes que toda organización ejerce sobre sus propios miembros como reproche dirigido a aquéllos que contravienen las obligaciones propias de tal cualidad, mediante la imposición de sanciones que afectan a su situación dentro del grupo, y sólo sobre quienes forman parte de éste.

Esta facultad, en el caso de las Federaciones deportivas, deriva, asimismo de la relación asociativa entre éstas y sus asociados, y se proyecta única y exclusivamente sobre las personas que formen parte de su estructura orgánica: clubes deportivos, deportistas, técnicos y directivos, jueces, árbitros, y, en general, sobre todos aquellos sujetos que, estando federados, desarrollan la actividad deportiva en el seno de cada Federación. Así lo expresa con meridiana claridad el artículo 74.1 de la Ley del Deporte, cuando señala que *«la potestad disciplinaria atribuye a sus titulares legítimos la facultad de investigar y, en su caso, sancionar o corregir a las personas o Entidades sometidas a la disciplina deportiva, según sus respectivas competencias.»*

Que la sanción impuesta al Sr. XXX carece de entidad fuera del ámbito federativo se desprende con meridiana claridad de su propio tenor literal, al quedar inhabilitado «para ocupar cargos en la organización deportiva», como no podría ser de otro modo si ha de estarse a lo previsto en el artículo 14.1.g) del Reglamento de Disciplina Deportiva de la Federación Española de Salvamento y Socorrismo, y según resulta, igualmente, del artículo 70.1 de la Ley 9/1990, de 22 de junio, de Educación Física y Deportes de Castilla y León, cuando circunscribe el ámbito de la disciplina deportiva *«a los efectos de la presente Ley...»*, refiriéndose a las infracciones establecidas en la misma, en sus disposiciones de desarrollo y en las estatutarias o reglamentarias de los clubes deportivos y Federaciones Deportivas de Castilla y León. Entender lo contrario supone una vulneración flagrante del principio constitucional de legalidad en materia sancionadora, cuya observancia impide la interpretación extensiva de sus normas.

En consecuencia, es la especial relación de sujeción en que el Sr. XXX pueda encontrarse respecto de la Federación deportiva (estatal o autonómica), la que permite poner en práctica las previsiones sancionadoras contenidas en el conjunto normativo que resulte de

aplicación, circunstancia por completo independiente de las actividades que aquél desarrolla como miembro de la A.S.S., y por ello mismo, ajena a la condición con que, en su calidad de Presidente de la misma, ha comparecido ante la Administración autonómica, formulando su solicitud.

Y por lo que hace a la asociación representada por el interesado, no consta su pretensión de encuadrarse en ninguna de las modalidades asociativas que son objeto de regulación por la legislación deportiva. Su constitución ha tenido lugar al amparo del derecho fundamental reconocido en el artículo 22 CE, cuya rotundidad evidencia que su nueva regulación parte de la premisa fundamental de la libertad asociativa, como opuesta al régimen de autorización administrativa impuesto por el régimen anterior en la Ley 191/1964, de 24 de diciembre, de Asociaciones, precepto que impide, por sí mismo, *«la existencia de ilegítimas intromisiones de los poderes públicos en la vida de estos entes (pues, por definición, el derecho de asociación lo es de desenvolverse con independencia de la mediatización estatal).»* (STC 75/1992, de 14 de mayo, F.J.5).

El precepto constitucional, en palabras de su Supremo interprete *«... es también la expresión de un estatuto mínimo y ordenado a la garantía de existencia de determinadas asociaciones sin necesidad de la previa intermediación del legislador. Las asociaciones constituidas específicamente «al amparo de este artículo» (artículo 22.3 CE) quedan, además, constitucionalmente protegidas en su existencia siempre que no sean secretas y de carácter paramilitar (artículo 22.5 CE), o persigan fines o utilicen medios tipificados como delito (artículo 22.2 CE), hasta el extremo que su suspensión o disolución nunca podrá ser acordada -ni aun cautelarmente- por una autoridad gubernativa, sino exclusivamente,*

por los Jueces y Tribunales, en virtud de una resolución motivada (artículo 22.4 CE)».

Dentro de los anteriores límites y de los que, en lo que no haya de entenderse derogada por la Constitución, resultan de la Ley de Asociaciones citada, la libre voluntad de sus fundadores al redactar los Estatutos que constituyen las reglas internas de funcionamiento de la persona jurídica, configura el esquema organizativo necesario a tal efecto, sus fines, y los derechos y deberes de los socios, que obviamente, sólo a éstos vinculan, dando vida así a la asociación como unidad distinta e independiente de los singulares sujetos que en cada momento la componen.

Quinto.- Debe señalarse, para concluir, lo contradictorio que resulta extender la disciplina deportiva a los miembros de una asociación que, sin embargo, no está inscrita en los Registros y Censos que cita el Servicio Territorial de Educación y Cultura de esa Delegación Territorial en su acuerdo desestimatorio (Registro General de Entidades Deportivas, Censo de Actividades y Equipamientos Deportivos de la Comunidad Autónoma de Castilla y León), contemplados en el artículo 9 de la Ley de Educación Física y Deportes de nuestra Comunidad, toda vez que el requisito de publicidad registral sólo resulta de aplicación, preciso es insistir, a *«las asociaciones deportivas objeto de la presente Ley»*, que son las que deben acomodar su organización y actividad a las condiciones de la misma y de sus disposiciones de desarrollo (art. 29), cuestión sobre la que, por cierto, y conforme viene establecido en el artículo 113.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, no se ha pronunciado la resolución recaída en el recurso ordinario interpuesto por el interesado, renunciando a su análisis, como expresamente se indica en el Fundamento Jurídico 4º de la misma, de

modo que bien puede hablarse de incongruencia de dicho acto administrativo, por no haber decidido todas las cuestiones planteadas en el procedimiento, alegadas o no por el interesado.

Es de notar, por lo demás, que interesadas a esa Delegación Territorial las normas sobre régimen de utilización y disfrute de las instalaciones del citado Polideportivo, únicamente se nos ha remitido copia de la Orden de la Consejería de Educación y Cultura de 21 de junio de 1996, por la que se hace pública la aprobación de las tarifas de precios de las instalaciones deportivas gestionadas por la Dirección General de Deportes y Juventud, sin que en dicha Orden se establezca requisito alguno relacionado con el alta en los Registros y Censos mencionados anteriormente que condicione el uso de las mismas.

Se desprende de cuanto se viene exponiendo que la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Ávila ha actuado en el presente caso sin tener en cuenta el mandato constitucional dirigido a las Administraciones públicas de servir con objetividad los intereses generales, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho (art. 103.1 CE), pues ha denegado la solicitud de uso de la Piscina del Polideportivo Territorial de Ávila mediante una resolución carente de motivación, ya que no puede invocarse como fundamento de la misma la sanción impuesta al Sr. XXX en el seno de la FCLSS, que trae su causa exclusiva en la especial relación de sujeción que pueda existir entre el interesado y dicha Federación, y que, en defecto de previsión legal que permita proyectar sus efectos sobre un ámbito ajeno a la misma, en nada afecta a las relaciones generales que puedan surgir entre éste y las Administraciones públicas, en su condición de ciudadano.

En consecuencia, y en el ejercicio de las funciones que me atribuye el artículo 1.1 de la Ley 2/1994, del Procurador del Común de

Castilla y León, he de recordar a V.I. que esa Delegación Territorial, en cuanto órgano de la Administración pública autonómica, se encuentra sometida a los principios y normas constitucionales de las que se hace mérito en la presente resolución, y viene obligada a resolver fundadamente con arreglo a derecho todas las solicitudes le sean formuladas por los ciudadanos.

Esta es mi resolución, de la que con esta fecha se remite copia a la Dirección General de Deportes y Juventud de la Consejería de Educación y Cultura , y así la hago saber a V.I. con el ruego de que manifieste su aceptación o, en otro caso, el rechazo motivado de la misma."

La respuesta de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Ávila, formulada tras recabar informe del Servicio Territorial de Educación y Cultura, ha sido la siguiente:

"Primero.- Que es práctica constante en el mencionado Servicio, como no puede ser de otra manera, el sometimiento a los principios y normas constitucionales, y la resolución fundada de las múltiples solicitudes formuladas por los ciudadanos. En el caso que nos ocupa, los principios de eficacia y celeridad (se presentó la solicitud el 11 de marzo para iniciar las clases el 15), el respeto a una resolución del Comité Castellano-Leonés de disciplina Deportiva que entonces se entendió aplicable al solicitante y el deseo de evitar a los jóvenes participantes en el Curso cualquier consecuencia negativa derivada de lo que se creyó que era una situación irregular del organizador, motivaron la resolución denegatoria del 18 de marzo, confirmada por esta Delegación Territorial el 22 de agosto.

Segundo.- Que sin embargo, conforme a los criterios señalados, se consideró erróneamente como deporte organizado la que era práctica libre del deporte en forma colectiva y no afectada por la inhabilitación

del organizador del Curso, distinción ajustada al derecho que aplicará ese servicio en sus próximas actuaciones que así lo requieran. Por tanto esta Delegación Territorial estima que la resolución de esa Institución a la queja planteada es ajustada a derecho, no encontrándose fundamentos legales para rechazar la misma en cuanto al fondo del asunto."

3.- Familias numerosas

En los expedientes tramitados por el Departamento sobre esta materia no se han apreciado motivos de fondo que justifiquen la procedencia de las quejas y, en consecuencia, han sido objeto de rechazo, con la motivación de la que a continuación daremos cuenta.

Sin embargo, hemos advertido que, en uno de ellos, el órgano llamado a resolver no aplicó con el rigor exigido las normas de procedimiento, aun cuando esta circunstancia no fue planteada por los interesados ante esta Institución, circunstancia que ha dado lugar al pertinente recordatorio de deberes legales, en cumplimiento de lo previsto en el 12.2 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, que encomienda al Procurador del Común velar porque las Administraciones resuelvan expresamente, en tiempo y forma, las peticiones y recursos que les hayan sido formulados.

3.1. Disconformidad con el criterio restrictivo mantenido por la Administración, a la hora de proceder a la renovación de los títulos de familia numerosa en cuanto al requisito de la edad exigido para continuar en el disfrute de los beneficios reconocidos a éstas.

"En la tramitación del expediente de referencia se ha analizado con detenimiento el escrito presentado por Ud., en el que plantea ante esta Institución que, de acuerdo con el criterio seguido por la

Administración de esta Comunidad Autónoma, desde el momento en que uno de los miembros de la unidad familiar cumple la edad de 25 años, deja de disfrutar los beneficios reconocidos a las familias numerosas, aunque en otras Comunidades Autónomas se aplican los mismos «mientras se tengan 25 años».

Al respecto debo comunicarle que el régimen de protección a las familias numerosas aplicable en la Comunidad Autónoma de Castilla y León es el establecido en la Ley 25/1971, de 19 de junio de 1971 (modificada por la Ley 21/1986, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1987), así como en la disposición final Cuarta de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social (modificada por la Ley 8/1998, de 14 de abril, de ampliación del concepto de familia numerosa).

De acuerdo la regla 1ª primer párrafo del artículo 4 de la Ley 25/1971, entre los requisitos que con carácter general deben reunir los hijos para la existencia legal de familia numerosa, se exige ser «*menor de 21 años*» o, lo que es igual, no haber alcanzado la edad de 21 años. Así pues, cuando tiene lugar el vigésimo primer aniversario del nacimiento, deja de concurrir el supuesto de hecho señalado en la norma y, por ello mismo, la consecuencia jurídica que para el mismo se establece.

Que el cumplimiento de la edad actúa como límite, a partir del cual se pierde la condición legal de familia numerosa, aparece con claridad en el párrafo segundo del mismo artículo 4.1ª.

En efecto, la previsión que en este caso se contempla -la ampliación de la condición legal de familia numerosa- parte de considerar que el requisito fijado como «*límite de edad*» opera, tanto en el supuesto general -ser menor de 21 años-, como en la excepción

por razón de estudios de los hijos hasta los 25 años; es decir, hasta que se alcancen dichas edades y no mientras se tiene una u otra. Habida cuenta de la claridad del precepto, no cabe su aplicación a supuestos no contemplados en el mismo.

Como Procurador del Común de Castilla y León he de ajustar mis actuaciones a las funciones específicas que me confiere la Ley de las Cortes de Castilla y León 2/1994, de 9 de marzo, reguladora de la Institución.

Dichas funciones se concretan en supervisar que de las actuaciones de las Administraciones sujetas a control no se derive violación de los derechos individuales o colectivos que la Constitución y el Estatuto de Autonomía reconocen a todos los ciudadanos.

En consecuencia, en el marco normativo expresado, no resulta posible nuestra intervención, al no ser función del Procurador del Común suplir las vías normales de actuación de la Administración ni a los Tribunales de Justicia. Sus competencias se concretan en la posibilidad de formular sugerencias o recomendaciones a los órganos administrativos, cuando considere que en los hechos motivo de una queja pueda existir una actuación irregular de la Administración que conlleve la violación de alguno de los derechos individuales o colectivos reconocidos por la Constitución y el Estatuto de Autonomía. La mera discrepancia con las decisiones administrativas adoptadas siguiendo el procedimiento pertinente y dentro del marco de competencias del órgano correspondiente, no puede ser considerada como constitutiva de una irregularidad.

Por todo ello me veo en la necesidad de rechazar la procedencia de su queja, al no haber detectado 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."

3.2. Pérdida de los beneficios de familia numerosa cuando se realizan estudios de post-grado en centros en centros considerados no oficiales.

En el escrito dirigido al interesado por esta Institución se razonaba así:

"En lo que hace a la cuestión de fondo planteada en el presente expediente, la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Soria ha emitido informe en el que, tras invocar los artículos 2, 4 y 6 de la Ley 25/1971, de 19 de junio, de Protección a las Familias Numerosas, y el artículo 6 del Reglamento de dicha Ley, aprobado por Decreto 3140/1971, de 23 de diciembre, manifiesta que en virtud de la solicitud formulada por Ud. en el año 1980, le fue expedido Título de Familia Numerosa de primera categoría, conjuntamente con su esposa y sus seis hijos, constando en el expediente las siguientes renovaciones:

Septiembre de 1990 con los mismos miembros citados anteriormente; septiembre de 1991, previa justificación de estudios de sus hijas M.T y E.C. por cumplimiento de los 21 años de edad; octubre de 1993; octubre de 1994, en que se produce la baja de M.T.y E.C, y se justifican estudios de L.M., al haber cumplido 21 años.

Continúa el informe señalando que esta situación se mantiene hasta octubre de 1997, fecha en que, para proceder a la renovación del citado Título, presenta Ud. un certificado de estudios post-universitarios de L.M., que el órgano competente no ha considerado comprendido en lo establecido en el artículo 6º del Reglamento de Familias Numerosas. Tras habersele informado en tal sentido, se ha extendido Título de Familia Numerosa de primera categoría,

incluyendo al matrimonio y a los tres hijos restantes, en aplicación de lo previsto en la disposición final Cuarta de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre.

Del análisis del régimen jurídico que esta Institución considera aplicable resulta que entre los requisitos que con carácter general deben reunir los hijos para la existencia legal de familia numerosa, el artículo 4.1 de la Ley 25/1971 exige ser menor de 21 años, si bien dicha edad queda ampliada hasta los 25 años en los siguientes términos establecidos en el Reglamento de dicha Ley.:

«El límite de edad se ampliará hasta los veinticinco años mientras se realicen estudios de educación universitaria en sus diversos ciclos y modalidades, de Formación Profesional de segundo y tercer grado; de estudios eclesiásticos de enseñanzas especializadas de nivel equivalente a las universitarias o profesionales y de educación de deficientes o inadaptados que se lleven a cabo, todos ellos, en Centros estatales autónomos o privados, o cualesquiera otros de análoga naturaleza.»

Así pues, junto con el límite de edad, la norma transcrita exige la concurrencia de los siguientes requisitos:

a) La realización de estudios comprendidos en el nivel universitario o de Formación Profesional de segundo y tercer grado, es decir, aquellos a los que se accede tras haber superado el nivel académico precedente, de acuerdo con la estructura del sistema educativo -Bachillerato y Formación Profesional de primer grado-, o, en otro caso, enseñanzas de nivel equivalente a las universitarias o profesionales.

b) Que dichos estudios se lleven a cabo en centros estatales, autónomos, privados u otros de naturaleza análoga.

Puesto que el sistema educativo establecido en la Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación y Financiación de la Reforma Educativa -tomado como referencia por el Reglamento de familias numerosas- ha sido modificado por leyes posteriores, en la aplicación de dicha norma reglamentaria ha de estarse al régimen actualmente vigente:

En este sentido, la Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria, distingue los estudios universitarios conducentes a la obtención de títulos de carácter oficial (que se estructuran en tres ciclos, dando lugar el primero de ellos a la obtención de los títulos de diplomado, Arquitecto Técnico o Ingeniero Técnico; el segundo a los de licenciado, Arquitecto o Ingeniero; y el tercero al título de Doctor -art. 28. números 1 y 2; art. 30 y art. 31-), de aquellas enseñanzas impartidas por las Universidades en uso de su autonomía, conducentes a la obtención de otros diplomas y títulos -art. 28.3-., de carácter no oficial en tanto el Gobierno no establezca lo contrario (art. 17 R.D. 185/85, de 23 de enero)..

Además de las universidades públicas, la misma Ley contempla la posibilidad de universidades y centros docentes de enseñanza superior de titularidad privada, en los términos establecidos en su Título VIII, exigiendo norma con rango de Ley para la creación de aquéllas, y aprobación de la Comunidad Autónoma correspondiente, previo informe del Consejo de Universidades, para el reconocimiento de nuevos Centros que, en todo caso deberán estar integrados en una universidad privada o adscritos a una universidad pública, en orden a la homologación de los títulos que éstos expidan.

Del análisis precedente, y aun admitiendo que los estudios de postgrado de carácter no oficial puedan considerarse comprendidos en el denominado nivel universitario, cabe concluir que los mismos

deberán cursarse, bien en universidades públicas, bien en universidades o centros de enseñanza superior de titularidad privada legalmente reconocidos, circunstancia cuya concurrencia no resulta acreditada en el presente caso.

Por cuanto antecede me veo en la necesidad de rechazar la procedencia de su queja, si bien, y al no resultar acreditado -pese a que esta Institución solicitó la remisión de copia completa del expediente administrativo instruido al efecto y del acuerdo desestimatorio de la pretensión planteada- que en la resolución de la solicitud de renovación del Título de Familia Numerosa que Ud. formuló en octubre de 1997, la Gerencia de Servicios Sociales haya observado lo previsto en los artículos 53, 54 y 58 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en cuanto a las exigencias de motivación de los actos administrativos, su correspondiente notificación y contenido de las mismas , con esta fecha he dirigido a dicho órgano recordatorio de deberes legales en tal sentido."

En efecto, esta Institución ha dirigido a la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Soria el siguiente escrito.

"En el expediente de queja de referencia, en el que D. XXX planteaba ante esta Institución su disconformidad con la exclusión del Título de Familia numerosa de su hija L.M., y una vez analizado el contenido de su informe de 18 de febrero, que nos ha sido remitido a través de la Delegación Territorial, no se ha apreciado irregularidad en la actuación de ese órgano, en cuanto a los hechos que en la misma se exponen, que requiera una decisión supervisora del Procurador del Común de Castilla y León, y así se ha hecho saber al presentador de la queja y lo comunico a Ud. según previene el artículo 21.1 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, reguladora de la Institución.

No obstante, y pese a que en mi solicitud de informe interesaba asimismo copia del expediente administrativo instruido al efecto, así como del acuerdo desestimatorio de la pretensión planteada, esa Gerencia Territorial no ha acreditado que en la resolución de la solicitud de renovación del Título de Familia Numerosa que el Sr.XXX formuló en octubre de 1997, se haya atendido a determinadas normas procedimentales de inexcusable observancia para las Administraciones públicas, en garantía de su actuación ante los ciudadanos que demandan de ellas la satisfacción de sus derechos y legítimos intereses, y cuyo cumplimiento resulta especialmente relevante cuando no proceda la expedición o la renovación de los Títulos de Familia numerosa, o su emisión no responda a las pretensiones planteadas por los interesados, si para adoptar tal decisión debe realizarse una interpretación del régimen sustantivo aplicable, como ha ocurrido en el presente caso.

Más concretamente, parece desprenderse de su informe que al Sr. XXX se le comunicó verbalmente la no concurrencia de los requisitos de fondo que se establecen en el artículo 6 del Reglamento para la aplicación de la Ley Protección a las Familias numerosas, sin que conste la existencia de resolución en la que, motivadamente, se haya fundamentado tal decisión, según exigen los artículos 53 -que ordena que los actos administrativos se produzcan por el órgano competente ajustándose al procedimiento establecido- y 54 -que requiere la motivación, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho, de aquellos actos que limiten derechos subjetivos o intereses legítimos-, ambos de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

De igual modo, tampoco consta que esa Gerencia Territorial haya procedido a la preceptiva notificación de la resolución recaída,

que, de acuerdo con el artículo 58 de dicha Ley, deberá contener el texto íntegro de la misma, con indicación de si es o no definitiva en vía administrativa, expresando asimismo los recursos que procedan, órgano ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos, todo ello en aras a su eventual revisión por vía de recurso administrativo o/y jurisdiccional.

Sirvan, pues, las precedentes consideraciones, como recordatorio de deberes legales a los que esa Gerencia Territorial de Servicios Sociales deberá atenerse en los procedimientos de reconocimiento de la condición de Familia Numerosa cuya tramitación y resolución tiene atribuida."

La contestación del citado órgano a nuestra resolución ha sido discrepante con la misma, por entender que se trata de un procedimiento que ha de iniciarse a instancia del interesado que éste no llegó a iniciar, puesto que cuando se personó en las dependencias de la Gerencia Territorial con el fin de renovar su título de familia numerosa, se le informó verbalmente de la imposibilidad de incluir a su hija, sin que dejara constancia por escrito de su disconformidad.

Causa inquietud el erróneo modo en que el órgano actuante parece entender la idea de eficacia, a la que el principio de economía procesal se vincula, y que esta Institución no puede compartir, toda vez que, como se desprende de los antecedentes expuestos, el interesado no interesaba de la Administración la iniciación de un procedimiento *ex novo*, sino que, en el curso de los trámites preceptivamente establecidos para renovar el título de familia numerosa que le había sido expedido con anterioridad, mantenía la pretensión consistente en que una de sus hijas continuara considerándose como beneficiaria en dicho título, extremo que, al margen de su improcedencia en Derecho, debió ser objeto de resolución en forma por parte de la Administración.

4. Oficinas de farmacia.

4.1. Retraso en las resoluciones de las solicitudes de apertura.

Si se puede hablar de una nueva situación en la materia, en el ámbito de nuestra Comunidad Autónoma, aquélla tiene lugar a partir del Decreto de la Junta de Castilla y León 139/1997, de 26 de junio, ya que, en el tiempo transcurrido entre la promulgación del Real Decreto-Ley 11/1996, de 17 de junio, de ampliación del servicio farmacéutico a la población, hasta la Ley estatal 16/1997, de 25 de abril, de Regulación de los Servicios de Oficinas de Farmacia, los poderes públicos autonómicos no adoptaron ninguna medida normativa al respecto.

Es a partir de la entrada en vigor del citado Decreto 139/97 cuando la Administración autonómica asume la tramitación y resolución de las solicitudes relativas a aperturas, traslados, transmisiones, modificaciones y supresiones de oficinas de farmacia, disponiendo que todos los expedientes que estén en tramitación en los Colegios Oficiales de Farmacéuticos de la Comunidad sean remitidos a la Dirección General de Salud Pública y Asistencia, en cuanto órgano competente a tal efecto.

Aunque en virtud de esta norma autonómica perdía vigencia, en el territorio de nuestra Comunidad Autónoma, el tan controvertido Real Decreto 909/1978, de 24 de abril, particularmente en lo relativo a la noción de municipio como referencia en materia de ordenación y planificación farmacéutica, sustituyéndose por lo previsto en el Decreto de la Junta de Castilla y León 199/1997, de 9 de octubre, por el que se establece la planificación farmacéutica, el régimen jurídico y el procedimiento para la autorización de apertura de oficinas de farmacia

en la Comunidad de Castilla y León, el contenido de los Capítulos I y II de éste sólo afecta a la resolución de las solicitudes presentadas a partir del 19 de junio de 1996 (es decir, tras la entrada en vigor del mencionado RD-L)

Por el contrario, para las solicitudes de fecha anterior se mantiene la aplicación de aquel Real Decreto, si bien con las especialidades contempladas en las disposiciones transitorias Primera y Segunda del Decreto 199/97, previsiones que traen su causa de la situación preexistente, en la que se encontraban sin resolver por parte de los Colegios Oficiales de Farmacéuticos numerosas solicitudes de autorización, o una vez resueltas éstas ficticiamente -puesto que la autorización había recaído en aquellos farmacéuticos establecidos en otros municipios, y que por ello contaban con puntuación mas elevada, pero sin verdadera intención de cerrar su farmacia para abrir en otro municipio menos productivo económicamente-, la segunda fase de apertura propiamente dicha, es decir, la instalación, se venía demorando, ya que los mejor puntuados agotaban los plazos máximos establecidos sin aperturar definitivamente, pasando el turno a los siguientes solicitantes por su orden descendiente de puntuación.

Las medidas adoptadas por el Decreto 199/97 para superar la inevitable transición -ya de por sí complicada- hacia un nuevo régimen jurídico no han llegado a desplegar su eficacia práctica, ya que tan pronto como esta norma reglamentaria vio la luz fue objeto de impugnación, en sede contencioso-administrativa, por parte de los Colegios Oficiales de Farmacéuticos de Salamanca y Ávila, la Asociación de Farmacéuticos Rurales de Castilla y León, la Unión de Sanitarios Locales de Castilla y León (USCAL), y la Federación Empresarial de Farmacéuticos Españoles (entre otros), en cuyo curso ha prosperado una pretensión suspensiva de las disposiciones transitorias Primera, Segunda y Cuarta de dicho Decreto.

En este contexto, se han seguido presentando en esta Institución diversos escritos de interesados en los procedimientos de apertura de oficinas de farmacia, planteando su queja por la falta de resolución de los mismos. Aunque su mayor parte quedaron sin objeto en la fase inicial de tramitación, consideramos oportuno formular el siguiente recordatorio de deberes legales a la Dirección General de Salud Pública y Asistencia:

"En contestación al informe interesado por esta Institución el pasado 8 de agosto, en relación con el expediente de queja que se tramita con el número de referencia arriba indicado, se ha recibido escrito de ese Centro directivo al que acompaña copia de la resolución de 11 de septiembre pasado, recaída en el procedimiento de apertura de oficina de farmacia en la localidad de (...), iniciado por D.XXX ante el Colegio Oficial de Farmacéuticos de León, con fecha 4 de julio de 1995.

Además del retraso en que ha incurrido dicho Colegio Oficial, y aun reconociendo que la necesidad de adoptar los cambios normativos derivados de las previsiones contenidas en el Real Decreto-Ley 11/1996, de 17 de junio, de ampliación del servicio farmacéutico a la población, haya venido a incidir en el ya dilatado período de tiempo transcurrido hasta la resolución del procedimiento del que trae causa la presente actuación, es lo cierto que, desde la entrada en vigor del Decreto de la Junta de Castilla y León 199/1997, de 9 de octubre, hasta el dictado de la misma, ha transcurrido en exceso el plazo máximo de seis meses establecido a tal efecto en el artículo único, 16, del Decreto de la Junta de Castilla y León 183/1994, de 25 de agosto.

De otro lado, de la documentación aportada no se desprende que por esa Dirección General se haya actuado conforme previene el artículo 42.2 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 permite acordar una ampliación del plazo para resolver, que no podrá ser superior al plazo inicialmente establecido para la tramitación del procedimiento, cuando el número de solicitudes formuladas impidan razonablemente el cumplimiento del mismo.

Esta Institución ha puesto de manifiesto en diversas ocasiones la especial problemática en que se han desenvuelto los procedimientos de autorización de apertura de oficinas de farmacia, y en la que no ha sido cuestión menor el reiterado incumplimiento del deber de resolver, en tiempo y forma, las solicitudes formuladas por los interesados, según establece el artículo 42 LRJ-PAC.

Recuperada por la Administración autonómica su competencia en la materia, es precisa la efectiva superación de la situación precedente, tanto en sus aspectos procedimentales como de fondo, mediante el estricto cumplimiento de los principios constitucionales que deben presidir su actuación.

En consecuencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 12. 2 y 19 de la Ley 2/1994, del Procurador del Común de Castilla y León, sirva cuanto he manifestado a V.I. como recordatorio de los principios a que deben atenerse las Administraciones Públicas en sus relaciones con los ciudadanos, y, como máxima garantía de sus derechos e intereses, de la obligación legal de dictar resolución expresa, con cumplimiento del plazo establecido al efecto, en los procedimientos de autorización de apertura de farmacia que son competencia de esa Dirección General."

Contestando a la precedente resolución, tuvo entrada en esta Institución escrito de la Dirección General de Salud Pública y Asistencia en el que se reitera el conocimiento de su obligación de

resolver cuantas solicitudes le sean formuladas, si bien, en el presente caso, y en otros muchos, se aducen razones ajenas a su normal funcionamiento en justificación del retraso apreciado.

De un lado, el volumen de solicitantes cuyos expedientes se encontraban pendientes de tramitación o resolución por los Colegios Oficiales de Farmacéuticos de nuestra Comunidad Autónoma, cuando, en virtud del Decreto 139/1997, de 26 de junio, se inició el proceso de adaptación normativa derivado de la Ley 16/1997, de 25 de abril, de Regulación de Servicios de Oficinas de Farmacia.

De otro, las previsiones contenidas en las disposiciones transitorias 1ª, 2ª y 4ª del Decreto 199/1997, de octubre -y su incidencia en el gran número de expedientes "heredados" (más de 15.000)-, en cuya virtud, el citado Centro directivo considera que el cómputo del plazo de seis meses para la resolución de los mismos no se inició hasta el 7 de febrero de 1998, es decir, transcurrido un mes desde que se hizo público en el B.O.C. y L. nº 3 de 7 de enero de 1998 el anuncio emplazando a los interesados para la constitución del aval o garantía previsto en dicho Decreto, puesto que, hasta entonces, no había sido posible determinar si todos los solicitantes tenían interés en la resolución de su solicitud.

Se hace referencia, asimismo, a la situación surgida tras el auto de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia e Castilla y León, con sede en Valladolid, dejando en suspenso la aplicación de lo previsto en las disposiciones transitorias 1ª, 2ª y 4ª del repetido Decreto 199/1997, en virtud del recurso interpuesto contra el mismo, circunstancia que ha llevado a la Dirección General a acordar la devolución de los avales o garantías depositados y a proseguir la tramitación de los expedientes, conforme a las previsiones del Real Decreto 909/1978, de 14 de abril, entendiendo como

interesados a todos aquellos farmacéuticos que en su momento presentaron en el C.O.F. su solicitud, con independencia o no de la prestación de garantía.

En atención a lo anterior explica la Dirección General la razón por la cual no procedió en su momento, conforme posibilita la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, a adoptar un acuerdo de ampliación del plazo de resolución del expediente, puesto que no era previsible la adopción del auto de suspensión cuyas consecuencias han dilatado la rápida respuesta a esta y otras solicitudes.

Sin embargo, es parecer de esta Institución que el *dies a quo* señalado por la Administración actuante para iniciar el cómputo del plazo máximo de resolución de estas solicitudes carece de respaldo normativo, puesto que se refiere a un trámite que ha de producirse en el curso de los correspondientes procedimientos, ya iniciados con anterioridad, y, aunque previsto *ex novo* en las normas transitorias dictadas por el ejecutivo regional, carece en si mismo de virtualidad para producir efecto ampliatorio de dicho plazo, que bien pudo ser acordado expresamente -con independencia de la contienda jurisdiccional suscitada-, en mérito a la gravedad del retraso- aun heredado- en la resolución de las pretensiones que nos ocupan.

4.2. Derechos constitucionales y libre ejercicio de la profesión farmacéutica

En relación con las reivindicaciones de un cambio normativo que permita la desregulación de los servicios farmacéuticos, con fundamento en los principios constitucionales de libertad de empresa, derecho al trabajo y libre ejercicio profesional, se ha pronunciado esta Institución en los siguientes términos:

"...la regulación de la profesión farmacéutica se contempla actualmente en la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, cuyo artículo 103.3 dispone que *«las oficinas de farmacia estarán sujetas a la planificación sanitaria en los términos que establezca la legislación especial de medicamentos y farmacias»*, en la Ley 25/1990, de 20 de diciembre, del Medicamento, y, en desarrollo de las anteriores, en la Ley 16/1997, de 25 de abril, de regulación de los servicios de las oficinas de farmacia, definidas en su artículo 1 como *«establecimientos sanitarios privados de interés público, sujetos a la planificación sanitaria que establezcan las Comunidades Autónomas...»*, todas ellas emanadas de las Cortes Generales, cuya adecuación a la Constitución española corresponde enjuiciar al Tribunal Constitucional, como supremo interprete de la misma.

A tenor del contenido de dichas normas no queda a esta Institución sino recordar que tal enjuiciamiento ha tenido lugar, si bien con ocasión de la cuestión de inconstitucionalidad promovida en relación con la Base XVI de la Ley de Bases de Sanidad Nacional, de 25 de noviembre de 1944, (norma preconstitucional precedente de la actual regulación y actualmente derogada por la Ley 25/1990, citada), en cuanto disponía en su párrafo 9.º que *«queda regulado y limitado en el territorio nacional el establecimiento de farmacias»*, no apreciando en la misma vulneración de lo que disponen los artículos 14, 35.1 y 38 de la Constitución.

En efecto, considera el Tribunal Constitucional, en su sentencia 83/1984, de 24 de julio, que son *«numerosísimas las normas de nuestro Derecho que disciplinan, regulan y limitan el ejercicio de profesionales y oficios, imponiendo para ello multitud de requisitos diversos, entre los cuales se cuenta, por ejemplo, para determinadas profesiones y entre ellas las de farmacéutico, la posesión de un determinado título académico y/o la afiliación a un Colegio*

profesional. Nada hay por tanto en la Constitución que excluya la posibilidad de regular y limitar el establecimiento de oficinas de farmacia, como tampoco nada que impida prohibir que se lleve a cabo fuera de estas oficinas la dispensación al público de especialidades farmacéuticas, pues el Legislador puede legítimamente considerar necesaria esta prohibición o aquella regulación para servir otras finalidades que estima deseables.» (F.J. 3).

5.- El régimen jurídico de las Cajas de Ahorro

El expediente de queja del que se da cuenta venía referido a la discriminación de la mujer casada respecto del esposo, apreciada en el Reglamento de la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Segovia, que se hacía extensiva a todas las Cajas de Ahorro de la Comunidad de Castilla y León.

Puesto que no cabe calificar estas entidades como Administraciones públicas, en cuanto sujetos de derecho público sometidos a la supervisión del Procurador del Común -acepción en la que únicamente se comprenden las empresas públicas cuya dirección por la Administración es una de sus características principales, extremo que en modo alguno concurre en las Cajas de Ahorro- sin que, por otro lado, apreciáramos ejercicio incorrecto de las competencias que sobre éstas corresponden a la Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Castilla y León, la queja fue objeto de rechazo motivado en los siguientes términos:

"...Sin perjuicio el protagonismo que desempeñan los poderes públicos en el sistema crediticio, a través del conjunto de normas ordenadoras de la actividad bancaria y de la intervención administrativa en la misma, las Cajas de Ahorro deben considerarse entidades de

crédito de naturaleza privada, si bien de carácter social, según ha reconocido la jurisprudencia, tanto ordinaria como constitucional (así, Ss.TC 1/1982 y 18/1984, entre otras), equiparables a los bancos privados tanto por las actividades que desempeñan como por su régimen jurídico.

De este modo, la administración, gestión, representación y control de las Cajas de Ahorro corresponde a sus órganos de gobierno, según dispone el artículo 1 de la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de regulación de las normas básicas sobre órganos rectores de las Cajas de Ahorro (LORCA), y reitera el artículo 14 del Decreto Legislativo 1/1994, de 28 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de disposiciones legales vigentes de Cajas de Ahorro de Castilla y León (TR en adelante).

Resulta así que la protección de los legítimos intereses de los titulares de los depósitos y del público en general frente a estas entidades queda fuera del ámbito competencial del Procurador del Común, y la defensa de los mismos puede instrumentarse a través del Servicio de Reclamaciones del Banco de España, creado por Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 12 de diciembre de 1989, en el ámbito general de la Ley 26/1988, de 29 de julio, sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito.

Es preciso resaltar, asimismo, que la competencia para la aprobación y modificación de los Estatutos y Reglamento de la entidad viene atribuida a la Asamblea General (art. 28 TR), como órgano supremo de gobierno y decisión, si bien estas normas se someten a aprobación posterior por la Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Castilla y León, quien, de acuerdo con la D.F. 2ª TR, podrá ordenar la modificación de aquellos preceptos que no se ajusten a las normas o principios del texto legal.

Así pues, solo en el ámbito competencial que este precepto atribuye a la Administración de nuestra Comunidad Autónoma será posible analizar si se vulnera lo prevenido en el TR, en lo concerniente al procedimiento de designación de Consejeros Generales en representación de los impositores de la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Segovia, cuyo régimen se contempla en los Estatutos y reglamento de designaciones y elecciones de los órganos de gobierno de la entidad, y que, según manifiesta en su escrito de queja, incurre en discriminación de la mujer casada en favor del marido, como primer titular de las cuentas.

Tal apreciación, sin embargo, no puede ser compartida por esta Institución, en mérito a las siguientes consideraciones.

Primera.- Entre los requisitos que, de acuerdo con el artículo 23 TR, deben reunir los compromisarios y Consejeros Generales, se exige ser persona física mayor de edad y no incapacitada, sin establecer distinción alguna por razón de sexo. A esta previsión se acomoda el artículo 10 de los Estatutos de la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Segovia, cuyo número 2 requiere, en cuanto a la representatividad para el grupo de impositores de la misma, que éstos ostenten tal condición con una antigüedad superior a dos años en el momento del sorteo y haber realizado un mínimo de treinta anotaciones durante el semestre natural anterior, o bien haber mantenido en cuenta un saldo medio en el mismo período no inferior a 75.000 pesetas, remitiendo al Reglamento de Designaciones y Elecciones para el caso de titularidad múltiple o dividida de los depósitos.

Pasa así a primer plano la cualidad de impositor de la Caja, concepto que, aunque no se define ni en la Ley estatal ni en la autonómica, puede equipararse al de titular de todo tipo de depósitos en efectivo, sea cual sea la forma y el plazo de los mismos, es decir,

cuentas corrientes, cuentas de ahorro e imposiciones a plazo, cuya titularidad, preciso es resaltarlo, puede ostentar individualmente cada uno de los cónyuges, aun cuando el régimen económico matrimonial sea el de gananciales, como manifestación del principio constitucional de igualdad que ha hecho desaparecer tanto la representación de la mujer por el marido como la administración por éste de los bienes del matrimonio.

Segunda.- Desde la perspectiva del derecho de participación de los impositores, el artículo 4 de la LORCA, en cuanto norma básica estatal, establece el criterio de representatividad unitaria, disponiendo que en las listas a confeccionar para la elección de compromisarios, los impositores no podrán figurar relacionados *«más que una sola vez, con independencia del número de cuentas de que pudieran ser titulares»*. En los mismos términos se expresa el artículo 17.2 de la norma autonómica.

Asimismo y para el caso contrario, es decir, pluralidad de titulares de una sola cuenta - ya sea en razón de vínculos familiares o de otra índole-, el artículo 6 del Decreto de la Junta de Castilla y León 9/1995, de 19 de enero, por el que se desarrolla parcialmente el TR, dispone lo siguiente:

«Los Estatutos o Reglamento del procedimiento electoral de las Cajas de Ahorro deberán contener los criterios para resolver los supuestos de titularidad múltiple o dividida de los depósitos con objeto de considerar exclusivamente a uno de los titulares a efectos de su inclusión en listas.»

A esta previsión se acomoda sin duda el artículo 4.3 del tan repetido Reglamento de la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Segovia, que, al optar por el titular idóneo que figura en primer lugar,

deja a salvo otra decisión expresada por los titulares de común acuerdo durante el plazo de exposición al público de las listas provisionales.

Resulta, pues, que ni en la normativa general de Cajas de Ahorro, ni los Estatutos de la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Segovia se impone a los cónyuges un régimen de cotitularidad en las relaciones contractuales a que dan lugar los depósitos bancarios, de modo que tal posibilidad es una decisión entregada por completo a la libre disposición de los esposos, de la que se derivarán las consecuencias que hacen referencia a las relaciones internas de éstos - señaladamente la que se acaba de citar- y, asimismo, las que disciplinan el régimen general de las obligaciones -solidarias o mancomunadas- cuya exposición no viene al caso.

Por cuanto antecede, y al no apreciar que en el acto de aprobación posterior del artículo 4.3 del repetido Reglamento haya existido exceso por parte de la Consejería de Economía y Hacienda de la Junta de Castilla y León, merecedor de una decisión supervisora por mi parte, me veo en la necesidad de rechazar la procedencia de su queja. 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. Organizaciones sindicales

La libertad sindical, en cuanto derecho fundamental de los trabajadores a organizarse colectivamente para la promoción y defensa de sus intereses, viene reconocida en el artículo 28.1 de la Constitución y, por ello, sus titulares gozan de la especial protección que contempla el artículo 53.2 de la misma. Y aunque el derecho a la creación de sindicatos -ejercido por el grupo de individuos que, mediante el

contrato de asociación, hace surgir una entidad con personalidad jurídica distinta de la de sus componentes- constituye la faceta colectiva de esa libertad (y otro tanto cabe decir del derecho de los sindicatos a formar Confederaciones, Federaciones y Uniones, y a afiliarse a ellas), las organizaciones así creadas no alcanzan naturaleza jurídica pública, por más que se trate de instrumentos particularmente privilegiados por el legislador constitucional.

De ahí que los eventuales conflictos surgidos en el seno de la organización interna del sindicato -o entre Federaciones y Confederaciones-, no puedan ser objeto de supervisión del Procurador del Común, como aconteció en el expediente en que se sometía a nuestra consideración la actuación de una Federación regional que, mediante la declaración de nulidad del congreso extraordinario celebrado por una Federación Provincial, no reconocía el derecho de participación de los afiliados pertenecientes a la misma. Nuestra resolución de rechazo se fundamentó en los siguientes extremos:

"La cualidad de los sujetos entre los que se suscita la controversia así planteada exige partir de una cuestión previa que atañe al análisis del régimen jurídico de los sindicatos en su doble vertiente, externa e interna, con el fin de establecer las posibilidades de actuación del Procurador del Común de Castilla y León.

1.- El contenido del artículo 7 de la vigente Constitución española no deja género de duda sobre la condición de los sindicatos como entes de relevancia constitucional o, lo que es lo mismo, como instituciones básicas de nuestro sistema político, directamente amparados por el reconocimiento del derecho fundamental de libertad sindical que se contiene en el artículo 28.1 del mismo texto, y cuyo contenido se explicita en la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto (LOLS), a través de un listado de derechos. De entre todos ellos, y en

palabras del Tribunal Constitucional (STC 292/1993, de 18 de octubre -F.J. 4-), la libertad de autoorganización en la adopción de las normas estatutarias de todo sindicato -junto con la de ejercicio de la actividad de defensa y promoción de los intereses de los trabajadores-, constituye el «núcleo esencial» del derecho fundamental de libertad sindical.

Tomando como precedente el artículo 3.1 del Convenio núm. 87 de la OIT, el artículo 2.2.a) LOLS deja formulado el derecho de las organizaciones sindicales a «*redactar sus estatutos y reglamentos, organizar su administración interna y sus actividades y formular su programa de acción*», sin otro límite que la exigencia constitucional de estructura interna y funcionamiento democráticos, desarrollada en el contenido mínimo que según el artículo 4.2 LOLS deben expresar las normas estatutarias de los sindicatos -y de las demás organizaciones sindicales, ya que el modo en que se articulan las estructuras complejas de los sindicatos constituidos en federaciones y confederaciones, también es materia que sólo corresponde a los respectivos estatutos-.

2.- En orden a la efectividad de sus derechos, el ordenamiento jurídico protege a las organizaciones sindicales frente a las vulneraciones que procedan de los particulares y también de los poderes públicos (en expresión del art. 13 LOLS «*por actuación del empleador, asociación patronal, Administraciones públicas o cualquier otra persona, entidad o corporación pública o privada*»), a través de la tutela de Jueces y Tribunales.

Junto al derecho a la tutela judicial, como instrumento característico de reacción por las conductas antijurídicas provenientes de cuantos sujetos se acaban de enumerar, nuestro sistema constitucional cuenta con instituciones no jurisdiccionales -el Defensor del Pueblo y los comisionados parlamentarios autonómicos- cuyo

cometido principal es defender y proteger los derechos comprendidos en el Título I de la Constitución -entre los que se encuentra el de libertad sindical-. Sin embargo, el ámbito de acción de estas instituciones es más restringido, puesto que la Ley únicamente contempla su intervención cuando los actos lesivos procedan de los poderes públicos y señaladamente de las Administraciones públicas, tanto si actúan como personas jurídicas públicas, como si lo hacen en calidad de empleadoras, pero no cuando los autores de la pretendida vulneración son personas o entidades privadas.

3.- Sin perjuicio de la relevancia constitucional de los sindicatos, federaciones y confederaciones, y de la especial situación que por ello mismo les confiere el ordenamiento jurídico desde la perspectiva de la libertad sindical, dichas organizaciones son entes de carácter social no público, y más propiamente asociaciones juridico-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.

En el asunto planteado en el presente expediente aparece una colisión de derechos entre dos entes de naturaleza jurídica privada, o si se prefiere, entre una organización sindical (...) y uno de los entes afiliados que la conforman, como consecuencia de una serie de decisiones que conciernen a su ámbito interno de autoorganización y funcionamiento, y en las que no se aprecia, ni siquiera mediatamente, intervención alguna de las Administraciones públicas sometidas a la supervisión del Procurador del Común de Castilla y León, de la que pudiera derivarse violación de los derechos individuales o colectivos que la Constitución y el Estatuto de Autonomía reconocen a todos los ciudadanos.

Puesto que en mis actuaciones debo ajustarme a las funciones específicas que me confiere la Ley de las Cortes de Castilla y León 2/1994, de 9 de marzo, reguladora de la Institución, absteniéndome de intervenir en aquellos problemas que surgen entre particulares, me veo en la necesidad legal de rechazar la admisión a trámite de su queja y proceder al archivo de la misma, no sin antes recordar a Ud. el derecho que asiste a la (...), a dirimir el conflicto planteado ante los órganos del orden jurisdiccional social."