



Boletín **Oficial**

de las

Cortes de Castilla y León

VII LEGISLATURA

AÑO XXVI

16 de Septiembre de 2008

Núm. 114

S U M A R I O

	<u>Págs.</u>		<u>Págs.</u>
III.- ACUERDOS Y COMUNICACIONES.			
Acuerdos			
ACUERDO de la Mesa de las Cortes de Castilla y León por el que se ordena la publicación del		Informe Anual correspondiente al año 2007 remitido por el Procurador del Común de Castilla y León.	6630

III. ACUERDOS Y COMUNICACIONES.**Acuerdos****PRESIDENCIA**

La Mesa de las Cortes de Castilla y León, en su reunión del día 28 de agosto de 2008, ha conocido el Informe Anual correspondiente al año 2007 remitido por el Procurador del Común de Castilla y León, y ha ordenado su publicación y su tramitación ante el Pleno de la Cámara.

En ejecución de dicho Acuerdo se ordena su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes de Castilla y León, de conformidad con el artículo 64 del Reglamento.

En la sede de las Cortes de Castilla y León, a 28 de agosto de 2008.

LA SECRETARIA DE LAS CORTES DE
CASTILLA Y LEÓN,

Fdo.: *María Mercedes Coloma Pesquera*

EL PRESIDENTE DE LAS CORTES DE
CASTILLA Y LEÓN,

Fdo.: *José Manuel Fernández Santiago*

Cortes de Castilla y León
Excmo. Sr. D. José Manuel Fernández Santiago
Presidente de las Cortes de Castilla y León
Plaza de las Cortes de Castilla y León, 1
47071 Valladolid

León, 15 de julio de 2008

Excmo. Sr.:

En cumplimiento de lo establecido en el art. 31.1 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, adjunto presento a estas Cortes el Informe Anual correspondiente al año 2007.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMUN

Fdo.: *Javier Amoedo Conde*

INFORME ANUAL

2007

Procurador del Común de Castilla y León

ÍNDICE**INTRODUCCIÓN****DE LA ACTUACIÓN DEL PROCURADOR DEL COMÚN****DEPARTAMENTO I: PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LOS CIUDADANOS****ACTUACIONES DE OFICIO****SERVICIOS MUNICIPALES**

1. Seguridad en zonas municipales de juegos infantiles.

FOMENTO

1. Adjudicación de viviendas protegidas promovidas en parcelas de titularidad pública.
2. Destino de viviendas promovidas por la Junta de Castilla y León en Sahagún (León).
3. Bonificaciones para miembros de familias numerosas en las tarifas de transporte urbano de viajeros.
4. Estaciones de transporte de viajeros.

MEDIO AMBIENTE

1. Sistemas continuos de control de ruido y horario en los bares.
2. Desarrollo de los mapas estratégicos de ruido en la ciudad de Valladolid.

EDUCACIÓN**PATRIMONIO****INDUSTRIA****FAMILIA E IGUALDAD DE OPORTUNIDADES**

1. Personas con discapacidad.
2. Menores.
3. Integración social de la comunidad gitana.

SANIDAD**EXTRANJERÍA**

1. Autorizaciones de residencia temporal para extranjeros por razones de arraigo.
2. Acceso a una vivienda digna y adecuada de los inmigrantes.
3. Integración laboral y empleo irregular de los inmigrantes.

ACTUACIONES A INSTANCIA DE PARTE**ÁREA A: FUNCIÓN PÚBLICA****1. FUNCION PÚBLICA GENERAL**

- 1.1. Selección de personal e ingreso en las Administraciones públicas.
- 1.2. Provisión de puestos de trabajo.
- 1.3. Relación de puestos de trabajo. Servicios periféricos de la Consejería de Economía y Empleo.
- 1.4. Traslados por motivos de salud.
- 1.5. Carrera administrativa.
- 1.6. Anticipo de haberes.
- 1.7. Acoso laboral.
- 1.8. Calendario laboral.

2. FUNCIÓN PÚBLICA DOCENTE

- 2.1. Selección e ingreso.
- 2.2. Provisión de puestos de trabajo.
- 2.3. Profesores itinerantes de religión.
- 2.4. Acoso laboral.

3. FUNCIÓN PÚBLICA SANITARIA

- 3.1. Procesos de selección de personal.
- 3.2. Provisión de puestos de trabajo.
- 3.3. Complemento de pensión de jubilación de personal de enfermería.
- 3.4. Calendario laboral del servicio de urgencias de atención primaria de Burgos.
- 3.5. Ayudas de la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León.
- 3.6. Información a la Junta de Personal Estatutario y Funcionario del Área de Salud de El Bierzo.
- 3.7. Prevención de riesgos laborales.

4. FUNCIÓN PÚBLICA POLICIAL**ÁREA B: RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS CORPORACIONES LOCALES, BIENES Y SERVICIOS MUNICIPALES****1. RÉGIMEN JURÍDICO DE CORPORACIONES LOCALES**

- 1.1. Expropiación forzosa.
 - 1.1.1. Actuaciones calificadas como vías de hecho.
 - 1.1.2. Retraso en el abono del justiprecio.
- 1.2. Responsabilidad patrimonial.
 - 1.2.1. Supuestos de responsabilidad patrimonial derivados del funcionamiento de los servicios públicos.
 - 1.2.2. Cuestiones de procedimiento. Excesiva dilación en la tramitación del expediente, instrucción por entidad aseguradora.
 - 1.2.3. Reparación del daño.
- 1.3. Organización y funcionamiento.
 - 1.3.1. Quejas presentadas por miembros de corporaciones locales.
- 1.4. Información y participación ciudadana.
 - 1.4.1. Asistencia de público a las sesiones plenarios.
 - 1.4.2. Publicidad de las sesiones de las Juntas Vecinales.
 - 1.4.3. Acceso de los ciudadanos a información municipal.

- 1.4.4. Procedimiento de aprobación de la cuenta general de las entidades locales.

1.5. Contratación.

- 1.5.1. Falta de abono de gastos de dirección de obra.
- 1.5.2. Defectuosa ejecución de una obra pública.
- 1.5.3. Falta de resolución de la impugnación del pliego de condiciones de un contrato.
- 1.5.4. Valoración de ofertas en la adjudicación de contrato mediante la forma de concurso.

1.6. Otras cuestiones.

- 1.6.1. Nombramiento de vocales de la Junta vecinal.
- 1.6.2. Gestión del Padrón de habitantes.

2. BIENES Y SERVICIOS MUNICIPALES**2.1. Bienes de las entidades locales.**

- 2.1.1. Prerrogativas.
- 2.1.2. Disfrute y aprovechamiento.

2.2. Servicios municipales.

- 2.2.1. Alumbrado público.
- 2.2.2. Servicios funerarios.
- 2.2.3. Recogida de residuos.
- 2.2.4. Limpieza viaria.
- 2.2.5. Abastecimiento domiciliario de agua potable.
- 2.2.6. Saneamiento.
- 2.2.7. Servicios mínimos en anejos o pedanías.
- 2.2.8. Pavimentación de vías públicas.
- 2.2.9. Otros servicios municipales.
- 2.2.10. Otros.

ÁREA C: FOMENTO**1. URBANISMO**

- 1.1. Planeamiento urbanístico.
- 1.2. Gestión urbanística.
- 1.3. Intervención en el uso del suelo.
 - 1.3.1. Licencias urbanísticas.
 - 1.3.2. Fomento de la edificación, conservación y rehabilitación.
 - 1.3.3. Protección de la legalidad urbanística.
- 1.4. Intervención en el mercado del suelo.
- 1.5. Organización y coordinación administrativa.
- 1.6. Información urbanística y participación social.

2. OBRAS PÚBLICAS

- 2.1. Diseño y proyección.
- 2.2. Expropiación forzosa.
- 2.3. Reclamaciones de daños.
- 2.4. Conservación y mejora.

3. VIVIENDA

- 3.1. Viviendas de protección pública.
 - 3.1.1. Promoción de viviendas de protección pública.
 - 3.1.2. Adjudicación de viviendas promovidas con subvención de la Junta de Castilla y León.
 - 3.1.3. Deficiencias en viviendas de protección pública.
 - 3.1.4. Infracciones y sanciones.
 - 3.1.5. Descalificación y venta anticipada.
- 3.2. Viviendas no sometidas a regímenes de protección pública.
 - 3.2.1. Promoción de viviendas libres.
 - 3.2.2. Enajenación y arrendamiento.
 - 3.2.3. Formalización de su situación jurídica.
 - 3.2.4. Deficiencias.
- 3.3. Ayudas económicas.
 - 3.3.1. Ayudas dirigidas a subvencionar la adquisición de viviendas.
 - 3.3.2. Ayudas al alquiler.
 - 3.3.3. Ayudas destinadas a subvencionar la rehabilitación de viviendas.

4. TRANSPORTES

- 4.1. Transporte por carretera.
 - 4.1.1. Transporte de viajeros.
 - 4.1.2. Transporte de mercancías.
- 4.2. Transporte por ferrocarril.
- 4.3. Transporte aéreo.

5. COMUNICACIONES Y SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO

- 5.1. Servicio telefónico e Internet.
- 5.2. Servicio postal.
- 5.3. Televisión y radio.

ÁREA D: MEDIO AMBIENTE**1. CALIDAD AMBIENTAL**

- 1.1. Prevención ambiental.

- 1.1.1. Contaminación acústica.
- 1.1.2. Explotaciones ganaderas.
- 1.1.3. Explotaciones mineras.
- 1.1.4. Actividades industriales.
- 1.1.5. Vertederos.
- 1.1.6. Infraestructuras de radiocomunicación.
- 1.1.7. Varios.

- 1.2. Calidad de las aguas.

2. MEDIO NATURAL

- 2.1. Protección forestal.
 - 2.1.1. Montes y terrenos forestales.
 - 2.1.2. Incendios forestales.
 - 2.1.3. Vías pecuarias.
- 2.2. Protección de los recursos naturales.
- 2.3. Caza.
- 2.4. Pesca.

3. INFORMACION AMBIENTAL**ÁREA E: EDUCACIÓN****1. ENSEÑANZA NO UNIVERSITARIA**

- 1.1. Escolarización y admisión de alumnos.
- 1.2. Edificios e instalaciones.
- 1.3. Becas y ayudas al estudio.
- 1.4. Acoso escolar.
- 1.5. Varios.

2. ENSEÑANZA UNIVERSITARIA

- 2.1. Becas y ayudas al estudio.
- 2.2. Varios.

3. OTRAS ENSEÑANZAS

- 3.1. Idiomas.
- 3.2. Música y danza.

4. EDUCACIÓN ESPECIAL

- 4.1. Atención de las necesidades educativas especiales en supuestos particulares.
- 4.2. Atención genérica de los alumnos con necesidades educativas especiales.

ÁREA F: CULTURA, TURISMO Y DEPORTES**1. CULTURA**

- 1.1. Protección de bienes declarados de interés cultural.

- 1.2. Otros bienes integrantes del patrimonio cultural.
- 1.3. Patrimonio arqueológico.
- 1.4. Otros.
- 2. TURISMO
- 3. DEPORTES

ÁREA G: INDUSTRIA, COMERCIO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL

1. INDUSTRIA

- 1.1. Energía.
 - 1.1.1. Líneas de alta tensión.
 - 1.1.2. Servidumbres de paso constituidas a favor de instalaciones eléctricas y ubicación de aparatos eléctricos.
 - 1.1.3. Suministros.
 - 1.1.4. Facturación de servicios energéticos.
 - 1.1.5. Varios.
- 1.2. Inspección Técnica de Vehículos.

2. COMERCIO

- 2.1. Venta ambulante.
- 2.2. Ferias y actos festivos.
- 2.3. Actividad comercial.
- 2.4. Competencia desleal.

3. EMPLEO

4. SEGURIDAD SOCIAL

- 4.1. Acción protectora.
- 4.2. Pensiones no contributivas.
- 4.3. Pensiones contributivas.
- 4.4. Otros expedientes.

ÁREA H: AGRICULTURA Y GANADERÍA

1. DESARROLLO RURAL

- 1.1. Concentración parcelaria.
 - 1.1.1. Procedimiento de concentración parcelaria.
 - 1.1.2. Obras de concentración parcelaria.
- 1.2. Obras y regadíos.

2. PRODUCCIÓN AGROPECUARIA

- 2.1. Cámaras agrarias y recursos agropecuarios locales.
- 2.2. Varios.

3. POLÍTICA AGRARIA COMUNITARIA

4. ANIMALES DE COMPAÑÍA

ÁREA I: FAMILIA, IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y JUVENTUD

1. FAMILIA

- 1.1. Personas mayores.
 - 1.1.1. Acceso a los recursos de carácter residencial para personas mayores.
 - 1.1.2. Apoyos económicos para el pago de estancias residenciales en centros privados para personas mayores.
 - 1.1.3. Control administrativo de la práctica asistencial dirigida a personas mayores.
 - 1.1.4. Envejecimiento y discapacidad.
- 1.2. Menores.
 - 1.2.1. Protección jurídica.
 - 1.2.2. Protección socio-cultural: espectáculos taurinos.
 - 1.2.3. Protección sanitaria.
- 1.3. Prestaciones a la familia.
 - 1.3.1. Prestaciones económicas por nacimiento o adopción de hijos.
 - 1.3.2. Prestaciones económicas para situaciones de emergencia o de urgente necesidad.
- 1.4. Conciliación de la vida familiar y laboral.
 - 1.4.1. Ayudas para el ejercicio del derecho de excedencia por el cuidado de hijos.
 - 1.4.2. Ayudas para financiar gastos de centros infantiles y guarderías infantiles.

2. IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

- 2.1. Personas con discapacidad.
 - 2.1.1. Barreras.
 - 2.1.2. Derecho al trabajo de las personas con discapacidad.
 - 2.1.3. Centros de atención a discapacitados.
 - 2.1.4. Derecho de las personas con discapacidad a una vivienda adecuada a sus necesidades.
 - 2.1.5. Prestaciones sociales.
 - 2.1.6. Rehabilitación.
 - 2.1.7. Actividades de ocio y tiempo libre.
 - 2.1.8. Valoración y reconocimiento del grado de minusvalía.
- 2.2. Salud mental.
 - 2.2.1. Acceso a dispositivos de hospitalización psiquiátrica de carácter residencial.

- 2.2.2. Acceso a recursos de atención para personas con discapacidad.
- 2.2.3. Desarrollo y adaptación de la red asistencial.
- 2.2.4. Funcionamiento de los dispositivos de la red de salud mental.
- 2.2.5. Ayudas económicas para financiar gastos de asistencia institucionalizada.
- 2.2.6. Atención psiquiátrica de las personas afectadas por el VIH-SIDA.

2.3. Minorías étnicas.

2.4. Mujer.

- 2.4.1. Asistencia a la mujer víctima de maltrato.
- 2.4.2. Información y asesoramiento a la mujer.
- 2.4.3. Ayudas económicas a mujeres víctimas de violencia de género.

3. JUVENTUD

- 3.1. Ejercicio de funciones administrativas en materia de juventud.
- 3.2. Instalaciones juveniles.

4. LIMITACIÓN DE LA VENTA Y CONSUMO DE TABACO Y ALCOHOL

5. SITUACIONES CONCRETAS DE DESPROTECCIÓN Y EXCLUSIÓN

ÁREA J: SANIDAD Y CONSUMO

1. SANIDAD

- 1.1. Derechos de los usuarios.
 - 1.1.1. Derecho a la libre elección de médico y centro.
 - 1.1.2. Acceso a la historia clínica.
- 1.2. Listas de espera.
- 1.3. Práctica profesional.
- 1.4. Reintegro de gastos.
- 1.5. Consultorios locales.
- 1.6. Atención primaria.
- 1.7. Diagnóstico y tratamiento de diversas patologías.
 - 1.7.1. Diagnóstico y tratamiento de la infertilidad.
 - 1.7.2. VIH.
 - 1.7.3. Enfermedad de Pompe.
 - 1.7.4. Tratamiento de oftalmología tiroidea aguda (Enfermedad de Graves Basedow).

1.8. Varios.

2. CONSUMO

ÁREA K: JUSTICIA

1. DISCONFORMIDAD CON RESOLUCIONES JUDICIALES
2. EJECUCIÓN DE RESOLUCIONES JUDICIALES
3. ACTUACIÓN DE ABOGADOS Y PROCURADORES Y SUS RESPECTIVOS COLEGIOS
4. JUSTICIA GRATUITA
5. SOLICITUDES DE ASESORAMIENTO
6. QUEJAS RELACIONADAS CON LA ADMINISTRACIÓN LOCAL
7. PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD
8. COLEGIOS NOTARIALES, REGISTRO CIVIL Y ACTOS DE ÚLTIMA VOLUNTAD
9. IRREGULARIDADES EN EL FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

ÁREA L: INTERIOR, EXTRANJERÍA Y EMIGRACIÓN

1. INTERIOR

- 1.1. Tráfico y seguridad vial.
 - 1.1.1. Expedientes sancionadores en materia de tráfico.
 - 1.1.2. Ordenación del tráfico y seguridad vial.
- 1.2. Seguridad ciudadana.
- 1.3. Seguridad privada.
- 1.4. Juegos y espectáculos.
- 1.5. Protección civil.

2. INMIGRACIÓN

3. EMIGRACIÓN

4. RECONOCIMIENTO DE DERECHOS A LAS PERSONAS REPRESALIADAS COMO CONSECUENCIA DE LA GUERRA CIVIL Y LA DICTADURA

ÁREA M: HACIENDA

1. IMPUESTOS

- 1.1. Impuesto sobre vehículos de tracción mecánica.
- 1.2. Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados.

2. TASAS PÚBLICAS

3. CONTRIBUCIONES ESPECIALES

4. OTRAS CUESTIONES

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

1. REGULACIÓN NORMATIVA SOBRE LIBROS DE TEXTO

2. REVISIÓN CURRICULAR DE LA MATERIA OPTATIVA “LENGUA Y CULTURA GALLEGA” E IMPLANTACIÓN DE UNA ASIGNATURA OPTATIVA DE “LENGUA Y CULTURA LEONESA”

3. APROVECHAMIENTOS MICOLÓGICOS

4. SANIDAD PENITENCIARIA

5. CONSEJOS PROVINCIALES DE DISCAPACITADOS

6. JORNADA CONTINUA ESCOLAR

7. EXENCIÓN DE TASAS UNIVERSITARIAS DE PRIMER CURSO PARA ALUMNOS DE FORMACIÓN PROFESIONAL

COLABORACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS CON EL PROCURADOR DEL COMÚN

LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO DE 2007

Informe sobre el cumplimiento del presupuesto.

Liquidación del presupuesto de ingresos.

Liquidación del presupuesto de gastos.

CONSIDERACIONES GENERALES

ESTADÍSTICAS

Estadística quejas 2007.

Estadística territorial.

Estadística sociológica.

Estadística de tramitación.

Respuesta de la Administración a las resoluciones.

Estadística comparativa.

INTRODUCCIÓN

Un año más se presenta, en cumplimiento del deber establecido en la Ley reguladora del Procurador del Común, el Informe anual correspondiente al ejercicio 2007. En él se dan a conocer a las Cortes de Castilla y León, y a través de ellas, también a las Administraciones Públicas y a toda la ciudadanía de la Comunidad, las actuaciones más destacadas que la Institución ha realizado a lo largo del año.

En sus páginas se pretende reflejar fielmente la actividad desarrollada por la Institución. Por eso este informe permite conocer, como es lógico, las actuaciones supervisoras de la actuación administrativa que ha realizado el Procurador del Común, pero también sirve para transmitir a los poderes públicos muchos

problemas, necesidades, inquietudes y aspiraciones de los ciudadanos castellanos y leoneses y, con ello, la posibilidad de que puedan tomar conciencia de ellos y así puedan atenderlos más adecuadamente.

Durante el año 2007, la Institución recibió un total de 2028 quejas de los ciudadanos de la Comunidad. A ellas se deben añadir 31 actuaciones de oficio llevadas a cabo por la Institución ante posibles vulneraciones de los derechos de los ciudadanos de Castilla y León de las que se tuvo conocimiento a través de los medios de comunicación. Con ello, en cómputo global, el número de expedientes iniciados por el Procurador del Común durante el año ascendió a 2059. Estos datos ponen de manifiesto un descenso de las quejas recibidas respecto al año anterior. Sin embargo, si se comparan con los del año 2005, se puede advertir que el número de quejas recibidas por la Institución ha sido prácticamente similar. Ello se debe a la normalización de las quejas recibidas en materia de función pública, que en el año 2006 experimentaron un aumento notable, pero puramente coyuntural.

La enumeración y descripción de las quejas recibidas, agrupadas atendiendo a las áreas en que se estructura la actividad de la institución, pone de manifiesto los aspectos puramente materiales y estadísticos (número, materia, tipo, procedencia, forma de presentación, etc.) del trabajo al que ha tenido que enfrentarse la Institución en el año 2007. El análisis de los problemas derivados de las quejas; las razones, los argumentos, las consideraciones y las valoraciones que se extraen de su tramitación; y, en fin, las resoluciones y recomendaciones dirigidas a la Administración a la vista de la información obtenida, reflejan los aspectos sustantivos de nuestra labor. Por último, en el informe que se presenta se pone de manifiesto el grado de colaboración que durante el pasado año han tenido las Administraciones supervisadas con el Procurador del Común, tanto en lo que se refiere a la información que les ha sido requerida, como a la contestación y aceptación de nuestras resoluciones y recomendaciones. Lamentablemente, y como ha quedado constatado en años anteriores, en algunas ocasiones la administración requerida no responde con rapidez o responde remitiendo una información inadecuada o insuficiente, lo que va en detrimento del servicio público que la Institución presta a los ciudadanos.

Sirvan, por tanto, las páginas de este amplio y detallado informe para que los poderes públicos dispongan de un instrumento que les permita conocer y atender mejor las necesidades de la sociedad, pero también para recordar a los ciudadanos de Castilla y León la disposición del Procurador del Común a prestarles ayuda y velar por sus derechos frente a las Administraciones Públicas.

Dentro del capítulo de la relación directa que desea tener el Procurador del Común con los castellanos y leoneses es preciso recordar que se han seguido manteniendo las visitas que, desde que se creó la Institución, se

realizan periódicamente a todas las capitales de provincia y a otras ciudades de la Comunidad para atender a las personas que así lo requieren, destacando el incremento de las visitas programadas para atender las quejas de los ciudadanos en Valladolid; ya que el traslado de las Cortes de Castilla y León desde el castillo de Fuen-saldaña a la nueva sede, erigida en la capital valliso-letana, ha traído consigo un aumento de las citas soli-citadas en esta provincia.

Como cada año, el Procurador del Común y el resto de las personas que integran su equipo han celebrado numerosas reuniones con colectivos cuyos derechos precisan de una especial atención y han participado en muchos de los actos, jornadas y eventos en los que ha sido requerida su presencia, sin que su enumeración aquí sea necesaria por ser prolija y por abarcar actos de muy diversa significación e importancia.

Para completar la difusión de los datos más relevantes de este informe se pondrá a disposición pública en la página web de la Institución y, como cada año, se editará una Revista divulgativa que recogerá de manera resumida la actividad más destacada del Procurador del Común.

Por último, debe dejarse constancia de nuestro agrade-cimiento a todas las personas e instituciones que a lo largo del año han prestado su colaboración y apoyo al Procurador del Común, y en particular, a los medios de comunicación, que permanentemente han contribuido a difundir en toda nuestra Comunidad el trabajo que ha venido desarrollado la Institución.

DE LA ACTUACIÓN DEL PROCURADOR DEL COMÚN

De acuerdo con las funciones encomendadas al Procurador del Común por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, modificada por la Ley 11/2001 de 22 de noviembre, se ha estructurado la actuación del mismo en dos Departamentos.

I. PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LOS CIUDADANOS

Este Departamento se distribuye en los siguientes apartados:

- **ACTUACIONES DE OFICIO**
- **ACTUACIONES A INSTANCIA DE PARTE:**
 - Área A: Función Pública
 - Área B: Régimen Jurídico de las Corporaciones locales, Bienes y Servicios municipales
 - Área C: Fomento
 - Área D: Medio Ambiente
 - Área E: Educación

- Área F: Cultura, Turismo y Deportes
- Área G: Industria, Comercio, Empleo y Seguridad Social
- Área H: Agricultura y Ganadería
- Área I: Familia, Igualdad de Oportunidades y Juventud
- Área J: Sanidad y Consumo
- Área K: Justicia
- Área L: Interior, Extranjería y Emigración
- Área M: Hacienda

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

DEPARTAMENTO I

PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LOS CIUDADANOS

ACTUACIONES DE OFICIO

La Institución del Procurador del Común ha tramitado de oficio 31 expedientes durante el año 2007.

Dichos expedientes tienen por objeto cuestiones que se han suscitado durante dicho año, respondiendo a problemáticas concretas planteadas durante el mismo.

SERVICIOS MUNICIPALES

1. Seguridad en zonas municipales de juegos infantiles

Como señala la Exposición de Motivos de la Ley 14/2002, de 25 de julio, de Promoción, atención y protección a la infancia de Castilla y León, los menores constituyen un sector de la población caracterizado por su especial vulnerabilidad. Este hecho determina, por una parte, la necesidad de proporcionarle una protección jurídica y administrativa que, para ser eficaz, debe plantearse como un plus específico y particularmente intenso respecto al previsto para el común de las personas; y, por otra, la obligación de todos los poderes públicos de asegurarla en relación con todos los aspectos y desde una concepción integral.

Durante el año 2005 y 2006 tuvieron entrada en la Institución varias quejas relativas al estado en que se encontraban algunas zonas de juego infantil en distintos núcleos de población de nuestra Comunidad. Ello motivó el inicio de una investigación de oficio sobre dicha cuestión.

Ya en 1997 el Defensor del Pueblo elaboró un Informe sobre la seguridad y prevención de accidentes en áreas de juego infantil y en 1999 el Defensor del Menor de la Comunidad de Madrid publicó un estudio

sobre “La realidad de las zonas públicas de ocio dedicadas al juego y esparcimiento infantil en la Comunidad de Madrid” ante la crítica que se hacía de estos espacios públicos, denuncias que se materializaron no sólo a través de los medios de comunicación sino también en las quejas que se presentaron en la Institución del Defensor del Menor.

Desde la realización del Informe especial del Defensor del Pueblo ya han transcurrido diez años. En este tiempo, algunas Comunidades Autónomas (Galicia y Andalucía) han elaborado normativas específicas y, en otros casos, son los ayuntamientos los que mediante Ordenanza intentan regular esta materia, lo que contribuye a la existencia de diferentes niveles de exigencia de seguridad no sólo en el ámbito estatal, sino dentro de la propia Comunidad Autónoma.

El 16 de junio de 2006 el Consejo de Ministros aprobó el Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia que, entre otros objetivos, fija el de favorecer un entorno físico, medioambiental, social, cultural y político que permita el desarrollo adecuado de las capacidades de los niños, niñas y adolescentes, favoreciendo el derecho al juego, el ocio y el tiempo libre, creando para ello espacios apropiados, cercanos y seguros, tanto en las zonas urbanas como en las rurales. Sugiere el plan entre otras medidas para cumplir este objetivo estratégico la mejora de la seguridad y calidad en las instalaciones públicas de los parques infantiles.

Por otro lado, en septiembre de 2007, el Secretario General de Sanidad presentó una campaña institucional del Ministerio de Sanidad y Consumo dirigida a la prevención de accidentes y lesiones en el ámbito del hogar. La intención del Ministerio es la de intentar así disminuir la morbilidad infantil y las secuelas de las lesiones que los niños sufren en el interior y el exterior de la casa, incluyendo las zonas de esparcimiento anejas. Esta iniciativa forma parte del Plan de actuación conjunto impulsado por la Alianza Europea para la Seguridad Infantil, apoyado por la Organización Mundial de la Salud y cuya meta es avanzar en prevenir lesiones en la infancia y construir una Europa más segura para los niños.

El Plan de Acción de “Prioridades para la Seguridad Infantil” señala que según la OMS las lesiones son la principal causa de muerte en la infancia en Europa y entre los 1 y 14 años de vida ocurre una muerte por lesión en una ratio dos veces superior a la muerte por cáncer, u ocho veces a las producidas por enfermedades respiratorias. Señala el citado Plan de Acción, que las caídas constituyen la cuarta causa de muerte por lesiones en los niños de la UE (según datos de la OMS). El tipo más común de caídas que requieren ingreso son aquellas que se producen desde un nivel a otro, como por ejemplo cambiadores de bebés, escaleras o ventanas, pero también juegos en parques. Por ello recomienda la utilización de materiales absorbentes en los suelos de los

parques infantiles y la adecuación de la altura de los aparatos según las edades.

Se ha tratado con el estudio de analizar las pautas de seguridad que corresponden a las zonas de juego infantil y comprobar si las mismas se cumplen en las instalaciones municipales de nuestra Comunidad Autónoma, y ello con el fin de generar una mayor conciencia entre los poderes públicos y en especial en las personas encargadas de adquirir, instalar y mantener las áreas públicas de juego y proteger a los usuarios típicos de estos parques, los niños y niñas, logrando entre todos lugares públicos más seguros y al alcance de todos.

Hemos considerado que para cumplir las pautas de seguridad no solo hay que vigilar los equipamientos y las superficies de impacto, en la seguridad es también determinante el lugar de ubicación del parque infantil y la defensa de estas instalaciones frente al tráfico rodado u otros peligros potenciales. La frecuencia en las labores de limpieza, la existencia de indicadores de edad o el número de zonas instaladas en relación con el número de usuarios son factores que también tienen incidencia en la mayor o menor seguridad de una zona de juego infantil, por ello se han analizado estos parámetros realizando las recomendaciones pertinentes a las administraciones implicadas.

Tras el análisis de la legislación sobre los derechos de los menores, y en especial el derecho al juego, se analizan en profundidad las normas elaboradas por los organismos de normalización de los países europeos, entre ellos España, normas UNE-EN 1176 (en siete partes) y UNE-EN 1177, si bien debemos mencionar que se trata de normas técnicas, que son de aplicación voluntaria, en tanto no se determine su obligatoriedad mediante la correspondiente norma jurídica, no obstante acreditan la calidad y seguridad de un producto determinado, lo que hace que puedan ser tenidas en cuenta por las entidades locales, en los pliegos de condiciones de los contratos para adquirir este tipo de equipamiento, y así nos consta que está ocurriendo en algunos ayuntamientos de nuestra Comunidad.

Entre las competencias que la Ley de Bases de Régimen Local atribuye a los municipios (arts. 25 y 26 LBRL) se encuentra la ordenación y gestión de parques y jardines, así como la gestión de actividades e instalaciones deportivas y la ocupación del tiempo libre, reconociendo la CE 1978 un interés público protegible en las actividades de naturaleza lúdica o recreativa, al disponer el art. 43.3 que “los poderes públicos facilitarán la adecuada utilización del ocio”. El art. 25.2 a) LBRL alude, igualmente, a que los municipios ejercerán sus competencias en cuanto a la seguridad en lugares públicos (art. 20.1 a) LRL Castilla y León).

Al objeto de conocer la actividad desplegada por las entidades locales en esta materia, se requirió información a los municipios de la Comunidad Autónoma con población superior a los 5.000 habitantes, según el

Padrón municipal de habitantes de 2003, en total 48 ayuntamientos y se realizó una visita a todas estas localidades en las que se revisaron zonas de juego infantil elegidas al azar, recopilándose material fotográfico. Estos desplazamientos tuvieron lugar entre los meses de abril a octubre de 2007.

La información remitida por los ayuntamientos fue muy variable ya que frente a casos en los que la que se proporciona es abundante, acompañada de material gráfico, situación sobre el mapa de las diversas zonas de juego, etc., en otros casos la información es más genérica o tan escueta que puede considerarse inexistente.

De las áreas visitadas se han fotografiado equipamientos de manera igualmente aleatoria, también ubicación, elementos adicionales, etc. por ello no es posible extrapolar los datos obtenidos en un área fotografiada ni a todas las zonas infantiles de la localidad ni, por supuesto, a las áreas de otros municipios.

Por ello, en el Informe que se ha elaborado, y remitido a los ayuntamientos que han colaborado con la Institución en la realización del estudio, cuando se resaltan determinadas deficiencias no se indica el lugar en el que se captó la fotografía, ya que la intención de la Institución no es crear alarmas puntuales sobre determinadas zonas de juego, sino facilitar y potenciar las intervenciones de los poderes públicos en ellas, orientando a las administraciones respecto a las cuestiones que, a nuestro modo de ver, deben vigilarse, al ser potencialmente más peligrosas, e intentando, igualmente, frenar el deterioro de los equipamientos y las instalaciones existentes. Pero tampoco puede dejar de mencionarse que todas las fotografías se captaron en zonas infantiles de nuestra comunidad y reflejan situaciones potencialmente peligrosas en instalaciones que en la actualidad están abiertas a los usuarios.

Partiendo de los datos facilitados por las distintas administraciones públicas consultadas, y salvando las posibles actuaciones que se estén realizando en la práctica pero que por descuido u omisión, no se hayan hecho constar en los Informes remitidos a esta Institución, debemos resaltar:

A) En cuanto a los elementos adicionales. En la mayoría de las instalaciones visitadas hemos constatado la existencia de bancos y papeleras, los primeros son imprescindibles para que los padres puedan realizar la vigilancia de sus hijos, pudiendo así apercibirse de las posibles situaciones de peligro, creemos que resultan imprescindibles en las áreas de juego de los niños más pequeños, debiendo situarse en estas muy cercanos a las instalaciones y, a ser posible, dentro del recinto cerrado o acotado para los menores, debe por tanto vigilarse su estado de conservación.

En cuanto a los indicadores de edad, la mayoría de los municipios no realizan una recomendación a los usuarios en cuanto a la edad de utilización de determinadas insta-

laciones y no separan o dividen los espacios por grupos de edades. Esta diferenciación resulta muy conveniente ya que a las diversas edades corresponden distintas capacidades físicas y los menores enfrentan a través del juego distintos desafíos y requerimientos; además, a mayor edad mayor complejidad de las instalaciones y elevándose la altura crítica de impacto.

Resulta también conveniente la existencia de indicadores con teléfonos de emergencia o de aviso para realizar la reparación de los elementos deteriorados, así como prohibiciones de entrada de animales domésticos, u objetos como bicicletas o patinetes que dificulten la circulación de los niños dentro del área de juegos.

B) Respecto a los servicios de higiene y conservación,

Limpieza. Debe extremarse la limpieza en las zonas de juego para evitar la presencia de elementos peligrosos y en los areneros la existencia de excrementos de animales.

Conservación. Son imprescindibles las labores de conservación y mantenimiento ya que tanto las inclemencias meteorológicas como el uso continuado (además del vandalismo) deterioran los juegos pudiendo suponer un peligro para los usuarios. Estas labores deben ser realizadas o bien por los instaladores de los equipamientos o bien por empleados municipales, debiendo retirarse y sustituirse inmediatamente los que se encuentren en peor estado y no sea posible su reparación.

C) En cuanto a la ubicación, accesibilidad y defensa frente al tráfico.

Las zonas de juego infantil deben ubicarse preferentemente en parques o zonas de arbolado, para evitar que la incidencia continua del sol caliente los elementos y pueda provocar quemaduras al contacto con las partes o elementos metálicos. Si tal circunstancia no fuera posible, deben elegirse equipamientos de plástico o madera.

Además, si los parques infantiles no están lo suficientemente alejados de la circulación viaria, deben encontrarse vallados o protegidos con setos vivos o verjas lo que aleja y defiende estas instalaciones del tráfico rodado; la valla protectora debe ser lo suficientemente sólida como para impedir que en una salida de la vía un vehículo irrumpa en el recinto de juegos, a la vez que sirve para limitar las súbitas irrupciones de menores en la calzada. La presencia de vallado, además, indica a los menores que entran o se alejan de la zona de juegos.

Resulta evidente que el juego debe ser accesible a todos los niños, incluidos los menores con discapacidad, que deben no solo poder acceder al parque sino también a los elementos instalados. Por lo extenso que podría resultar el Informe no hemos solicitado concreta información sobre la accesibilidad de las zonas infantiles a los ayuntamientos; no obstante, hemos comprobado que en algunas ciudades se encuentran instalados elementos de

juego totalmente accesibles, considerando únicamente que esta circunstancia debía ser advertida en la zona en la que se encuentran situados mediante la colocación de carteles indicadores.

La accesibilidad debe extenderse no sólo a los juegos sino también a las zonas en las que se encuentran instalados, para permitir el acceso de los niños y también de los adultos que los acompañan, por lo que las Administraciones deberán comprobar que estos recintos cumplen con las especificaciones que señala la Ley de Accesibilidad y Supresión de Barreras (Ley 3/98 de 24 de junio) y el Reglamento de Accesibilidad y Supresión de Barreras (Decreto 217/2001 de 30 de agosto), en línea con los derechos que el Estatuto de Autonomía de Castilla y León reconoce a las personas con discapacidad- art. 13.8-.

Además, los parques infantiles deben alejarse de otros peligros potenciales o protegerse de aquellos suficientemente, así cauces de agua, torres eléctricas, desniveles, obras, y no deben instalarse en las inmediaciones de zonas destinadas a la ubicación de contenedores para la recogida de residuos sólidos urbanos.

D) En cuanto a las superficies. Las superficies deben ser preferiblemente de caucho o goma, ya que su amortiguación es mayor y resultan más limpias, impidiendo la presencia de excrementos de animales, o de objetos peligrosos que puedan no ser apreciados a simple vista. Las deficiencias que hemos apreciado en las superficies podrían clasificarse así:

- 1.- Superficies duras y carentes de amortiguación.
- 2.- Superficies rotas o discontinuas.
- 3.- Poca superficie de amortiguación alrededor del aparato.

E) Posibles deficiencias en los equipamientos. Las deficiencias más importantes que hemos constatado son:

- 1.- Afloran los anclajes en los equipamientos. Puede provocar fuertes golpes por caída sobre los mismos que en la mayoría de los casos son de hormigón.
- 2.- Deterioro en las cuerdas y en los elementos para reparar.
- 3.- Excesiva altura de la parte final del tobogán. Desgastes en las zonas de caída haciendo aflorar la cimentación.
- 4.- Equipos de muelles. Tienen los asientos rotos, existen filos cortantes, o afloran los puntos de anclaje.
- 5.- Elementos extraños y contundentes en las zonas de amortiguación o en los equipamientos. Riesgo de golpe por caída.
- 6.- Balancines sin sistemas de amortiguación o con graves deficiencias.

- 7.- Cadenas rotas u oxidadas.
- 8.- Ranuras en las estructuras multijuegos, dónde los niños pueden meter una mano o un pie, con evidente riesgo de atrapamiento o caída.
- 9.- Astillas o tornillos al aire.
- 10.- Zonas de juego inundadas, imposibilitando su uso. Deficiente drenaje
- 11.- Materiales anticuados. Oxidación.
- 12.- Mas de tres columpios por estructura, con alto riesgo de colisión al subir o bajar.
- 13.- Holgura en los elementos móviles que pueden atrapar extremidades.
- 14.- Zonas de juego abandonadas, sin que se impida o limite su uso.

A la vista de todos los datos manejados, se consideró oportuno efectuar la siguiente recomendación a la Consejería de Familia de la Junta de Castilla y León:

“Que se valore la posibilidad de elaborar una regulación específica para las zonas de juego infantil o parques infantiles, con el objeto de garantizar que el derecho al juego del menor se desarrolla en las adecuadas condiciones de seguridad y salubridad, en cumplimiento de lo establecido por la Ley de Promoción, atención y protección a la infancia (Ley 14/2002 de 25 de julio).

Que se valore la posibilidad de incluir, en el próximo Plan Sectorial de Atención y Protección a la Infancia, algún programa o medida de mejora de la seguridad y calidad en las instalaciones públicas de parques infantiles”.

A la fecha de cierre de este informe la Consejería aún no había dado respuesta a esta recomendación.

A todos los ayuntamientos que participaron en la elaboración del informe especial se remitió una recomendación, que contiene diez medidas:

“Que por parte de la Corporación municipal que VI preside se valore la posibilidad de adoptar, caso de que no se hay hecho aún, todas o algunas de las medidas, en relación con la seguridad en las zonas de juego infantil, que a continuación se relacionan:

Respecto de la regulación: Que se regule mediante Ordenanza, los requisitos de seguridad de las zonas infantiles instaladas en su ámbito territorial, incluyendo una referencia a las normas UNE-EN aplicables en los pliegos de prescripciones técnicas que deben regir para los nuevos suministros de los equipamientos de las áreas de juego.

Respecto del número: Que se incremente el número de estos equipamientos en los municipios que presentan un porcentaje más elevado de usuarios por cada instalación, para que la prestación de este servicio público tenga la calidad adecuada.

Respecto de la ubicación: Que en cuanto a la elección de las zonas de ubicación de los parques infantiles, se opte preferiblemente por parques o zonas con arbolado, o bien por zonas suficientemente alejadas del tráfico o en su caso protegidas del mismo.

No deben ubicarse cerca de cursos de agua sin protección, naturales o artificiales, y tampoco cerca de tendidos eléctricos u otras instalaciones potencialmente peligrosas (vías de gran capacidad o con altas densidades de tráfico, vías de tren, conducciones de gas, etc.).

Deben, en su caso, instalarse señales de tráfico adecuadas que indiquen a los conductores la existencia de una zona de afluencia de niños, igual que en las proximidades de zonas escolares.

Respecto de los elementos adicionales. Tanto como los elementos de juego debe vigilarse la existencia de bancos cercanos a dichas zonas, desde los que los padres puedan efectuar una vigilancia eficaz; instalándose si no existen. Deben contar con papeleras, para evitar en la medida de lo posible la presencia de basura y elementos extraños en las zonas infantiles y fuentes.

Señalización y diferenciación por edades: Deben separarse por edades las zonas de juego, señalizándose adecuadamente. Resulta conveniente que en la señalización se incluyan los teléfonos de emergencias y el de aviso de rotura o deterioro.

Respecto de los servicios de limpieza e higiene. Debe controlarse la frecuencia de la limpieza que se efectúa en estas zonas, incrementándose sobre todo si existen areneros o si es de este material la superficie, vigilando e impidiendo la presencia y acceso de los animales domésticos a estas zonas por los excrementos y orines de los mismos.

No deben situarse espacios destinados a la ubicación de contenedores de recogida de RSU cerca de zonas de juego infantil.

Respecto de la conservación, debe efectuarse una vigilancia y reposición de los elementos estructurales rotos, deteriorados y desgastados, paliando así las deficiencias más frecuentes y peligrosas que hemos enumerado tanto en la superficie como en los equipamientos. Debe fijarse un plan de trabajo para la reposición y vigilancia de los elementos y superficies instaladas en las zonas de juego, con un calendario de periodicidades (semanal, mensual) debiendo realizarse al menos una revisión global anual.

Respecto de la accesibilidad. Los equipamientos públicos deben ser accesibles, no solo para los niños sino también para las personas que les acompañen.

Respecto de la seguridad de las superficies. Debe verificarse que las superficies ubicadas alrededor de

los juegos tengan la profundidad recomendada por la norma UNE-EN 1177 caso de estar formada por goma o material similar, o si es de arena o grava que no sea compacta, sino que esté suelta y se renueve frecuentemente.

Las superficies de protección además deben prolongarse en todas direcciones a partir del juego en las distancias recomendadas por los fabricantes o a las que se hace referencia en las normas UNE-EN.

Respecto de la seguridad de los equipos de juego. Debe vigilarse que todos los equipos instalados cumplan con las normas UNE-EN, retirándose aquellos en los que no conste dicho cumplimiento. Debe verificarse que los equipos que se adquieran cumplan con dichas garantías de seguridad, debiendo incluir en los pliegos de contratación criterios que tengan en cuenta el cumplimiento de dichas normas, o la posibilidad de una correcta conservación de los equipos instalados, (medios técnicos, repuestos, personal especializado etc.) valorando estos extremos incluso por encima de la oferta económica para la adquisición de estos equipamientos”.

A la fecha de cierre de este Informe habían aceptado nuestra recomendación los Ayuntamientos de Villablino (León), Arenas de San Pedro (Ávila), Ponferrada (León), Santa Marta de Tormes (Salamanca), Laguna de Duero (Valladolid) y Peñafiel (Valladolid).

FOMENTO

1. Adjudicación de viviendas protegidas promovidas en parcelas de titularidad pública

La presentación de una queja, a la que se hizo referencia en la parte de este informe dedicada a la vivienda, en la cual se planteaban posibles irregularidades en la venta de unas viviendas de protección pública de gestión privada que habían sido construidas en una parcela que, siendo de titularidad municipal, había sido enajenada, dio lugar al inicio de una actuación de oficio relacionada con la adjudicación de este tipo de viviendas (OF/4/07).

En el año 2004, esta Institución, como consecuencia de la tramitación de una queja, ya había recomendado a la Consejería de Fomento que se adoptaran diversas medidas dirigidas a garantizar que la adjudicación de las viviendas de protección pública de gestión privada se llevase a cabo respetando los principios de publicidad, concurrencia pública y transparencia (una referencia más amplia al contenido de esta resolución se puede encontrar en el informe correspondiente a aquel año).

La Consejería de Fomento, aceptando nuestra resolución, había puesto en nuestro conocimiento que, en aquella fecha, se encontraba en proceso de elaboración un Anteproyecto de Decreto en el que se establecían medidas para mejorar la calidad de las viviendas y la transparencia en el mercado en Castilla y León, norma

en la cual, señalaba aquella Consejería en su contestación, se incluirían las recomendaciones que se habían formulado en la resolución de esta Institución.

Más de dos años después de aquella contestación, y a pesar de la creación del Registro Público de Demandantes de Viviendas Protegidas de Castilla y León, aún no se había procedido a regular un procedimiento de adjudicación de las viviendas de protección pública de gestión privada que impusiera a los promotores de estas viviendas la obligación de sortear las mismas entre los solicitantes de viviendas que se hallasen inscritos en aquel Registro.

Ahora bien, mientras la citada regulación no fuera aprobada y puesta en práctica, esta Institución consideró en el año 2007 que los ayuntamientos disponían de un mecanismo para garantizar los principios antes señalados en la adjudicación final de estas viviendas de protección pública, cuando las mismas fueran promovidas en parcelas de titularidad municipal que hubieran sido enajenadas, mediante concurso público, precisamente con ese fin.

En este sentido, la mayor participación en estos casos de la Administración, en concreto del ayuntamiento de que se tratase, en la promoción de las viviendas de protección pública parecía exigir una mayor garantía de que los vecinos que tuvieran intención de acceder a las mismas dispusieran de la información suficiente para ello y pudieran hacerlo en igualdad de condiciones que el resto de vecinos que se encontrasen en la misma situación. Parecía discutible que, en estos supuestos, los ayuntamientos realizaran un esfuerzo encomiable para poner en el mercado suelo destinado a la construcción de viviendas protegidas y, después de que hubiera sido enajenado el suelo, se desentendieran absolutamente de la forma en la cual fueran seleccionados los adquirentes finales de las viviendas protegidas cuya promoción habían hecho posible.

Sin embargo, las administraciones disponían aquí de un mecanismo para imponer a los promotores obligaciones relacionadas con el procedimiento de adjudicación de las viviendas de protección pública que se promovieran en estas parcelas inicialmente de titularidad pública. En concreto, nada impedía que en los pliegos de cláusulas administrativas particulares que debían regir la enajenación de parcelas municipales destinadas a la construcción de viviendas protegidas se previera como obligación del adjudicatario del contrato llevar a cabo la selección de los adquirentes de las viviendas finalmente promovidas de una forma que garantizase la publicidad, la concurrencia pública y la transparencia.

El interés público justificaría aquí que, entre las obligaciones específicas de los promotores de viviendas de protección pública adjudicatarios de las parcelas que se enajenasen, se incluyera la de proceder a sortear tales viviendas, con la intervención o tutela de la propia Corporación, entre quienes se encontrasen inscritos en el

Registro de Demandantes de Viviendas Protegidas para el ámbito territorial donde se llevara a cabo la promoción. Asimismo, el propio pliego también podría señalar el procedimiento a través del cual se debía llevar a cabo el citado sorteo, garantizando una adecuada transparencia en su celebración.

Como se había señalado en la STS de 22 de junio de 1999 en relación con la aplicación de un contrato de enajenación de terrenos municipales destinados a la construcción de viviendas de protección oficial, el interés público opera como factor de legalidad de la actividad administrativa, de tal forma que cuando es este interés el móvil real de la actuación administrativa, ésta no podía calificarse de arbitraria ni ser constitutiva de desviación de poder.

Con base en la argumentación expuesta, se procedió, en el marco de la actuación de oficio indicada, a formular una resolución a todos los ayuntamientos de los municipios de la Comunidad que tuvieran una población igual o superior a 20.000 habitantes, con el siguiente tenor literal:

“Con la finalidad de garantizar que la selección de los beneficiarios de las viviendas de protección pública promovidas en parcelas de titularidad municipal, previamente enajenadas con este destino, respete los principios de publicidad, concurrencia pública y transparencia, valorar la inclusión en los pliegos de condiciones de los correspondientes concursos que se convoquen de la obligación del promotor que resulte elegido de adjudicar las viviendas promovidas a través de un sorteo, celebrado en la forma establecida en el propio pliego y con la intervención o tutela de la propia Corporación, entre quienes se encuentren incluidos en el Registro de Demandantes de Viviendas Protegidas de Castilla y León para el ámbito territorial en el que se lleve a cabo la promoción, sin perjuicio de las peculiaridades que se establezcan en el caso de que en ésta se prevean cupos de viviendas para colectivos específicos”.

En la fecha de cierre de este informe, once de los Ayuntamientos destinatarios de la resolución transcrita habían aceptado expresamente la misma. Dos más lo habían hecho con posterioridad a aquella fecha de cierre.

2. Destino de viviendas promovidas por la Junta de Castilla y León en Sahagún (León)

En el mes de enero de 2007, esta Institución tuvo conocimiento de que varias viviendas de protección pública que habían sido promovidas, en su día, por la Consejería de Fomento en la localidad de Sahagún (provincia de León), podrían no estar siendo destinadas a domicilio habitual y permanente de sus adjudicatarios, sin que las administraciones competentes hubieran adoptado medida alguna al respecto hasta aquella fecha. En concreto, presuntamente, al menos seis de las 35

viviendas de promoción directa cuyo procedimiento de adjudicación se había iniciado en el año 1998, no se encontraban habitadas por sus propietarios, encontrándose cerradas todo el año y siendo manifiesto su estado de abandono.

A la vista de lo anterior, nos dirigimos de oficio a la Consejería de Fomento y al Ayuntamiento de Sahagún (OF/2/07), requiriendo a ambos organismos para que nos informaran acerca del conocimiento que tenían de la problemática indicada y, en su caso, de las medidas que habían sido adoptadas para garantizar que las viviendas controvertidas cumplieran efectivamente la finalidad que había justificado la financiación pública de su promoción y su adjudicación a un precio muy inferior al de mercado.

Después de reiterar nuestras peticiones de información en tres ocasiones, únicamente fue posible obtener, en el mes de noviembre, un informe de la Consejería de Fomento en el cual nos ponía de manifiesto que, si bien la citada Consejería se había dirigido al Ayuntamiento de Sahagún en solicitud de un informe acerca del efectivo destino de las viviendas en cuestión, la Entidad local requerida no había procedido a contestar a esta petición.

A la vista de esta información, consideramos oportuno requerir a aquella Consejería una ampliación de la misma, solicitando que nos indicara en cuántas ocasiones se habían pedido al Ayuntamiento de Sahagún datos acerca del destino real de las viviendas, así como si se había requerido a los adjudicatarios de las viviendas en cuestión la entrega de documentación acreditativa de la efectiva ocupación de las viviendas.

En la fecha de cierre de este informe, la contestación a esta solicitud de ampliación de información no había sido recibida.

En el informe correspondiente al año 2008, informaremos sobre el resultado final de esta actuación de oficio cuyo objeto no es otro que supervisar que las administraciones públicas competentes, y en concreto la autonómica, adopten, si fuera necesario, las medidas dirigidas a garantizar que el destino de unas viviendas promovidas por la Consejería de Fomento sea el de domicilio habitual y permanente de aquéllos que resultaron sus adjudicatarios.

3. Bonificaciones para miembros de familias numerosas en las tarifas de transporte urbano de viajeros

Un ciudadano presentó una queja ante esta Institución en relación con la ausencia de tarifas bonificadas para los miembros de las familias numerosas en el servicio de transporte colectivo urbano de viajeros de la localidad de León. La investigación a la que dio lugar esta queja tuvo como resultado la formulación de una resolución al Ayuntamiento de León, a la que hemos hecho referencia

en la parte de este informe relativa a la materia de transportes.

La tramitación de esta queja nos hizo ver la conveniencia de que la medida sugerida al Ayuntamiento en cuestión, fuera también aplicada por aquellos otros ayuntamientos de la Comunidad que, estando obligados a prestar directa o indirectamente el servicio público indicado, no estuviesen aplicando bonificaciones para el colectivo identificado. Con este fin, se procedió a la apertura de una actuación de oficio (OF/8/07), en el marco de la cual se formularon, en primer lugar, resoluciones a los ayuntamientos indicados, con base en la argumentación jurídica que a continuación se expone brevemente.

Como presupuesto inicial, se debía poner de manifiesto la obligación constitucional que vincula a todas las administraciones públicas, incluida la local, de proteger a las familias, siendo una de las manifestaciones más evidentes de esta protección las medidas dirigidas a facilitar el acceso a los diferentes servicios públicos, entre los que se incluye el de transporte, a los miembros de las familias numerosas.

Esta obligación genérica había tenido su reflejo en la imposición a las administraciones estatal y autonómica de la obligación específica de establecer bonificaciones para los miembros de las familias numerosas en las tarifas aplicables a los servicios públicos de transporte. Esta obligación concreta se extendía también a la Administración local en el caso de que el servicio de transporte urbano hubiera sido objeto de coordinación con otros servicios interurbanos a través del correspondiente Plan Coordinado de Explotación. En este sentido, no parecía lógico que los miembros de las familias numerosas pudieran acceder a tarifas bonificadas siempre que desearan utilizar cualquier tipo de transporte público (por carretera, ferrocarril, marítimo o aéreo), y, sin embargo, se vieran privados de este derecho en el caso del transporte urbano que, sin embargo, es el utilizado de forma más frecuente por muchas personas.

Asimismo, era manifiesta la voluntad legislativa de que las entidades locales también llevaran a cabo medidas de especial protección dirigidas a los miembros de las familias numerosas. Así, lo anterior se evidenciaba claramente en los arts. 38 y 39 de la Ley 1/2002, de 7 de marzo, de Medidas de Apoyo a las Familias de la Comunidad de Castilla y León. El primero de ellos señalaba expresamente que las administraciones locales de la Comunidad, en el ámbito de sus competencias, podían ampliar para las familias numerosas la acción protectora de la Ley, con el fin de contribuir a la mayor efectividad del principio establecido en el art. 39 de la CE. Por su parte, el art. 39 de la Ley señalaba que las administraciones públicas de la Comunidad adoptarán las medidas precisas para que las entidades, empresas y establecimientos que presten servicios sujetos a obligaciones propias de servicio público (circunstancia ésta que

se da frecuentemente en el ámbito local) respeten los beneficios previstos en el Ordenamiento jurídico para los miembros de las familias numerosas, en las contraprestaciones que éstos deban satisfacer.

Por último, también a favor de la inclusión de bonificaciones para los miembros de las familias numerosas en las tarifas del servicio público de transporte urbano, se podía señalar la aplicación supletoria de la normativa aplicable a los transportes públicos interurbanos de viajeros por carretera (donde se prevén estas bonificaciones) al régimen jurídico propio del transporte colectivo urbano de viajeros. Esta supletoriedad se establecía expresamente en el art. 9 de la Ley 15/2002, de 28 de noviembre, de Transporte Urbano y Metropolitano de Castilla y León.

Con base en la fundamentación jurídica expuesta, formulamos una resolución a los cinco ayuntamientos obligados a prestar directa o indirectamente el servicio público de transporte urbano de viajeros que no estaban aplicando bonificaciones para los miembros de familias numerosas, con el siguiente tenor literal:

“Valorar la implantación de tarifas bonificadas para miembros de las familias numerosas en relación con el servicio de transporte colectivo urbano de viajeros de la ciudad”.

En la fecha de cierre de este informe, un Ayuntamiento destinatario de la resolución la había aceptado totalmente, y dos más lo habían hecho de forma parcial. Con posterioridad a aquella fecha, otro Ayuntamiento más aceptó en su totalidad la resolución formulada.

En el marco de esta misma actuación de oficio, también se procedió a formular una resolución a la Consejería de Fomento, en la cual instamos a la Administración autonómica a que, en el ámbito de sus competencias, garantizase la inclusión de bonificaciones para las familias numerosas en el Plan Coordinado de Explotación del Transporte Metropolitano de Salamanca (que había sido aprobado en el mes de abril de 2006), así como en el resto de Planes que fueran a ser aprobados en el futuro.

En este sentido, la Ley 1/2007, de 7 de marzo, de Medidas de Apoyo a las Familias de la Comunidad de Castilla y León, exigía, que en los Planes Coordinados de Explotación que se aprobasen al amparo de lo establecido en el art. 21 de la Ley 15/2002, de 28 de noviembre, de Transporte Urbano y Metropolitano de Castilla y León, se establecieran expresamente las bonificaciones a que tienen derecho los miembros de las familias numerosas, que tuvieran reconocida la condición de tal.

En consecuencia, se dirigió una resolución a la Consejería de Fomento en los siguientes términos:

“En el ejercicio de las competencias reconocidas en el art. 21 de la Ley 15/2002, de 28 de noviembre,

de Transporte Urbano y Metropolitano de Castilla y León, y en cumplimiento de la exigencia prevista en el art. 36. 14 de la Ley 1/2007, de 7 de marzo, de Medidas de Apoyo a las Familias de la Comunidad de Castilla y León, garantizar el establecimiento de bonificaciones para los miembros de familias numerosas en el Plan Coordinado de Explotación del Transporte Metropolitano de Salamanca (instando la modificación del mismo, si fuera necesario) así como en el resto de Planes Coordinados que se aprueben en el futuro”.

Esta resolución fue aceptada expresamente por la Administración autonómica.

4. Estaciones de transporte de viajeros

Un gran número de ciudadanos de Castilla y León utiliza con frecuencia las instalaciones de las estaciones de transporte de viajeros que existen, en la actualidad, en nuestra Comunidad.

La presentación de varias quejas ante esta Institución relacionadas con el funcionamiento de estas estaciones y con la calidad del servicio prestado en las mismas (una de ellas dio lugar a una resolución a la que se ha hecho referencia en la parte de este informe dedicada a los transportes), nos condujo en 2007 a iniciar una actuación de oficio (**OF/13/07**) dirigida a verificar las posibles anomalías y disfuncionalidades que pudieran afectar a tales estaciones, así como a tratar de identificar las actuaciones, normativas y ejecutivas, que los poderes públicos competentes pudieran emprender con la finalidad de incrementar el grado de satisfacción de los usuarios de las estaciones de autobuses.

En este sentido, dentro del marco normativo aplicable, tanto la Administración de la Comunidad como los ayuntamientos en cuyos términos municipales se localizan las estaciones de autobuses, eran titulares de competencias de diversa naturaleza cuyo ejercicio debe contribuir a garantizar una eficaz prestación del servicio público ofrecido a los ciudadanos a través de estas instalaciones, directamente relacionadas con los servicios de transporte público por carretera de viajeros. Asimismo, no cabía duda de que las corporaciones locales, en cualquier caso, debían ser conocedoras de las posibles carencias que pudieran afectar a las estaciones de autobuses que eran utilizadas por los vecinos del término municipal correspondiente.

Por este motivo, con ocasión de la citada actuación de oficio, nos dirigimos en solicitud de información relacionada con la cuestión indicada a la Consejería de Fomento y a los ayuntamientos en cuyo término municipal nos constaba la existencia de una estación de transporte de viajeros.

En concreto, a la Administración autonómica le solicitamos información genérica acerca de la situación actual de las instalaciones de las estaciones de transporte

de la Comunidad y de las posibles carencias en su funcionamiento. En esta petición de información hicimos referencia expresa a la posible existencia de un Plan Estratégico de Modernización de la Red de Estaciones de Autobuses de Castilla y León (la licitación de la consultoría y asistencia relativa a su redacción se había publicado en el BOCYL en 2004) y a la posibilidad de la que disponía la Consejería de responder a las cuestiones planteadas por esta Institución a través de aquel documento.

Por su parte, a los ayuntamientos en cuyos términos municipales nos constaba la existencia de una terminal de transporte de viajeros se les solicitó información particularizada sobre la situación y funcionamiento general de la estación existente en el término municipal correspondiente.

En la fecha de cierre de este informe no habían sido recibidos aún todos los informes solicitados.

En el informe correspondiente al año 2008 nos referiremos al resultado de la presente actuación de oficio.

MEDIO AMBIENTE

1. Sistemas continuos de control de ruido y horario en los bares

Se acordó iniciar una actuación de oficio, **OF/12/07**, sobre los sistemas continuos de control de ruido y horario en los establecimientos de horario nocturno (Equipos Limitadores Controladores). En efecto, con motivo de la celebración de las XXI Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo que tuvieron lugar en León (16-18 de octubre de 2006) y en el contexto del Taller denominado "Urbanismo y Medio Ambiente", se concluyó sobre la conveniencia de establecer, por parte de las administraciones competentes, la obligatoriedad de instalar mecanismos permanentes de autocontrol de las emisiones sonoras.

En concreto y, como consecuencia de la tramitación del expediente (DI-531/2005-2) relativo a las molestias derivadas de los ruidos procedentes de un café musical, el Justicia de Aragón, en mayo de 2005, remitió una sugerencia al Gobierno de Aragón así como varias a los principales ayuntamientos de esa comunidad autónoma. Por un lado, se recomendó a estos que, en orden a contribuir a la resolución del problema del ruido generado por los establecimientos públicos, estudien la posibilidad de establecer en las ordenanzas municipales o en las licencias de actividad o apertura la obligatoriedad, para sus titulares, de disponer de sistemas de control de ruido y horario. Por otro lado, se instaba del Gobierno de Aragón la inclusión, dentro de la Ley reguladora de los espectáculos públicos, entonces en trámite parlamentario, de sistemas de control de ruido y horario con el fin de garantizar el cumplimiento de la citada obligación por parte de todos los ciudadanos y con independencia de su lugar de residencia.

En ambas sugerencias se ponían de manifiesto los inconvenientes derivados de la medición *in situ* o mediante sonómetro. Textualmente se establecía:

"1.- Falta de disponibilidad de la Policía Local para atender sus llamadas en el momento en que se producen los ruidos dado que en muchos casos existe coincidencia de problemas en varios puntos de la ciudad que deben atender con lo que no se puede controlar el ruido excesivo en el momento en que se produce.

2.- Posible subjetividad al atender las peticiones de medición de ruidos, prestando mayor atención a determinados locales o zonas de la ciudad que a otros que están en la misma situación.

3.- Picaresca que tiene lugar cuanto se observa que la Policía acude a un determinado establecimiento o al domicilio colindante y se sospecha que se van a realizar mediciones de ruido, en cuyo caso el causante del mismo reduce el volumen de las emisiones a los límites permitidos, por lo que el resultado es negativo y origina gran frustración en el ciudadano que se ve imposibilitado de demostrar un problema que le afecta real y gravemente.

4.- Riesgo de incurrir en errores de medición o imposibilidad de realizarla por problemas ajenos a la propia fuente de contaminación, como puede ser el ruido de fondo u otras circunstancias independientes de su voluntad.

5.- Problemas que sufren los propios funcionarios de Policía cuando acuden a la llamada de vecinos desesperados con el ruido y se encuentran con una aglomeración de personas que, en algunas ocasiones, carecen del respeto debido y dificultan su labor o incluso crean auténticos problemas de seguridad pública.

6.- Agresión a la intimidad de las personas que, además de sufrir los ruidos, han de permitir la entrada en su domicilio no solo de la Policía para efectuar la medición, sino a veces también la del propio causante de estos, que hace uso de su derecho a estar presente en una prueba contra su actividad, produciéndose una situación tensa e incómoda".

Sobre esta problemática se pronunciaba también el Procurador del Común en el Informe Anual del año 1999, indicando concretamente lo siguiente: "Se observa, en primer lugar, la reticencia de la Administración Local, por regla general, a la hora de inspeccionar este tipo de actividades con posterioridad al otorgamiento de las correspondientes licencias. Al parecer, se considera, por un lado, que estas comprobaciones sólo pueden ser plenamente efectivas sin aviso previo al dueño del local (a partir del momento en que se realiza el aviso las condiciones, inevitablemente, se modifican) y, por otro, que si no se realiza esta comunicación previa se incurre en indefensión".

En relación con la cuestión planteada debe tenerse en cuenta que la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del

Ruido, concretamente el art. 19, se refiere a la posibilidad de establecer un sistema de autocontrol de las emisiones acústicas en los siguientes términos “Sin perjuicio de las potestades administrativas de inspección y sanción, la Administración competente podrá establecer, en los términos previstos en la correspondiente autorización, licencia u otra figura de intervención que sea aplicable, un sistema de autocontrol de las emisiones acústicas, debiendo los titulares de los correspondientes emisores acústicos informar acerca de aquél y de los resultados de su aplicación a la Administración competente”.

Por su parte, el Reglamento de Protección contra la Contaminación Acústica de Andalucía de 25 de noviembre de 2003 se refiere en su art. 41 a la instalación de Equipos Limitadores-Controladores Acústicos. En concreto, establece que en aquellos locales descritos en el art. 29 de este Reglamento (actividades y edificaciones donde se generan niveles elevados de ruido) donde se disponga de equipo de reproducción musical o audiovisual en los que los niveles de emisión sonora pudieran de alguna forma ser manipulados, se instalará un equipo limitador-controlador que permita asegurar, de forma permanente, que bajo ninguna circunstancia las emisiones del equipo musical superen los límites admisibles de nivel sonoro en el interior de las edificaciones adyacentes, así como que cumplen los niveles de emisión al exterior exigidos en este Reglamento.

Finalmente, la Ordenanza Municipal de ruidos y vibraciones del Ayuntamiento de Burgos de 20 de marzo de 2006 establece en su anexo IV (Instalación de Equipos Limitadores Controladores) que en aquellos locales descritos en el art. 33 que dispongan de equipos de reproducción musical o audiovisual en los que los niveles de emisión sonora pueden ser manipulados por los usuarios responsables de la actividad, si así se decreta, se instalará un equipo limitador-controlador. Para las actividades ubicadas en zonas saturadas se establece el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la modificación de la Ordenanza Municipal de Ruidos y Vibraciones para la instalación de los equipos limitadores controladores. Continúa estableciendo la Ordenanza que el Ayuntamiento establecerá y podrá modificar, atendiendo a criterios de horario de apertura de los establecimientos y de los aparatos de reproducción sonora existentes en los mismos, mediante Decreto los establecimientos que deben tener equipos de control de ruido, así como la obligación de conectarse al sistema de transmisión de datos de que disponga la Administración municipal, así como que, en todo caso, se decretarán tales obligaciones si producida una denuncia se comprueba que un establecimiento, que en principio estuviera exento de tener tales sistemas, incumpliera la norma.

Sin embargo y, según noticias aparecidas en los medios de comunicación, dicha Ordenanza ha sido recurrida por el colectivo de hosteleros afectados ante la

Sala de lo Contencioso Administrativo del TSJ de Castilla y León disconforme, según esos mismos medios, con la obligación establecida en la ordenanza y relativa, en concreto, a la instalación de Equipos Limitadores Controladores. Precisamente y, en relación con la cuestión planteada, debe tenerse en cuenta la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de 11 de septiembre de 2006. La referida sentencia se pronunció sobre la nulidad del art. 9 de la Ordenanza municipal de protección al medio ambiente contra la emisión de ruidos y vibraciones del Ayuntamiento de Arrecife aprobada con fecha 29 de abril de 2002. Dicha ordenanza fue recurrida por la Federación de Empresarios Turísticos de Lanzarote (AETUR). Dicho precepto (art. 9) tenía como destinatarios a todos los titulares de actividades clasificadas de los grupos II, III, IV y V de la Ley 1/1998, así como de las demás actividades susceptibles de producir ruidos con, cuando menos, dos sanciones definitivas en vía administrativa estableciendo, en el primer caso, la obligación de instalación de aparatos de control permanente de la emisión fónica y, en el segundo, la obligación de instalar dispositivos de control (fonógrafos) con coste, en ambos casos, a cargo del titular de la actividad. En este caso el Tribunal anula dicho precepto legal considerando que la regulación establecida por el Ayuntamiento excede de su ámbito competencial de conformidad con la Ley 1/98 de actividades clasificadas y espectáculos públicos de Canarias. En efecto, el art. 37 establece que corresponde al Gobierno de Canarias, mediante Decreto, establecer las condiciones técnicas que deben reunir los locales, establecimientos y recintos donde se desarrollan actividades y espectáculos; por su parte, el art. 38 determina que reglamentariamente el Gobierno de Canarias establecerá los requisitos y condiciones a que deban sujetarse las actividades clasificadas según la calificación de las mismas.

En el caso de Castilla y León, la Ley de Prevención Ambiental de 14 de abril de 2003 establece en sus arts. 59 y 60 lo siguiente:

Artículo 59: “Sin perjuicio de las medidas de control e inspección que puedan establecerse por la Comunidad Autónoma o por las corporaciones locales en el ámbito de sus competencias, las autorizaciones ambientales y las licencias ambientales establecerán el sistema o los sistemas de control a que se somete el ejercicio de la actividad para garantizar su adecuación permanente a las determinaciones legales y a las establecidas específicamente en la autorización o la licencia”.

Artículo 60: “Reglamentariamente se determinarán las actuaciones de verificación y control periódico ambiental de las actividades sometidas a autorización y licencia ambiental, sus plazos obligatorios, el contenido de estas actuaciones y la forma de llevarla a cabo y supervisarla por parte de las Administraciones Públicas competentes”.

Por su parte, la Disposición Final Sexta establece que en el plazo de 1 año desde su entrada en vigor la Junta desarrollará reglamentariamente esta Ley (plazo que ha transcurrido con creces).

A la vista de lo expuesto parece conveniente, a juicio de esta Institución, que por parte de las Comunidad Autónoma se proceda, en cumplimiento de los citados preceptos legales, a establecer las medidas de control a que se refiere el art. 59, así como las actuaciones de verificación y control periódico ambiental (art. 60) incluyendo la obligación, en los casos que se estime oportuno, de instalar equipos limitadores-controladores que permitan asegurar, de forma permanente, que se cumplen los límites admisibles de nivel sonoro. Ello, además, garantizaría el principio de igualdad de todos los ciudadanos independientemente de su lugar de residencia y evitaría la litigiosidad derivada de posibles invasiones competenciales por parte de las entidades locales del marco normativo autonómico.

Por todas estas razones, se dictó la siguiente resolución a la Consejería de Medio Ambiente:

“Que se proceda a desarrollar reglamentariamente la Ley de Prevención Ambiental de 14 de abril de 2003 y, en concreto, los arts. 59 y 60 -medidas de control y actuaciones de verificación y control periódico ambiental- incluyendo la obligación, en los casos que se estime oportuno, de instalar equipos limitadores-controladores que permitan asegurar, de forma permanente, que se cumplen los límites admisibles de nivel sonoro”.

La Administración autonómica aceptó esta resolución, indicando que preveía desarrollar esta medida en la futura Ley del Ruido de Castilla y León, sobre la que se está trabajando en estos momentos. Así, en este anteproyecto, se incluye la exigencia de la instalación de un limitador-controlador, las características mínimas que este debe cumplir, así como el informe que debe presentar el titular y su contenido mínimo.

2. Desarrollo de los mapas estratégicos de ruido en la ciudad de Valladolid

Se inició una actuación de oficio, **OF/26/07**, para conocer el grado de cumplimiento de la Ley de Ruido por parte del Ayuntamiento de Valladolid, al ser, por su número de habitantes, la única ciudad obligada a desarrollar las previsiones establecidas en dicha norma. En consecuencia, se solicitó información a esta Administración sobre esta cuestión, que nos indicó lo siguiente:

- Todavía no se ha aprobado el mapa estratégico de ruido de la ciudad de Valladolid, sin que sea posible en este momento facilitar o adelantar conclusiones del mismo al encontrarse aún en fase de ejecución.

- Sobre el estado de tramitación, nos informa que *“el mapa de ruidos de la ciudad de Valladolid se contrató a finales del año 2006 iniciándose la ejecución del*

contrato en enero de 2007. En estos momentos se encuentra en un estado bastante avanzado en el apartado referido al mapa en sí, y a la obtención de los diferentes parámetros estadísticos requeridos por el Ministerio de Medio Ambiente”.

- Por último, el Ayuntamiento nos indica que todavía no se ha adaptado la normativa municipal a las previsiones estatales, aunque *“se debe señalar que, en el mes de octubre de 2007, se han iniciado los trabajos destinados a la actualización de la normativa acústica municipal adaptando esta tanto a la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido como al RD 1367/2007 de 19 de octubre que desarrolla la anterior y al RD 1371/2007, de 19 de octubre, por el que se aprueba el documento básico «DBHR Protección frente al ruido» del Código Técnico de la Edificación”.*

Tras recibir esta información, recordamos que la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, obliga a que las Administraciones Públicas competentes elaboren un mapa de ruido para conocer la incidencia que la contaminación acústica tiene en el territorio. Al respecto, el RD 1513/2005, de 16 de diciembre, que desarrolla reglamentariamente esta Ley, fija un plazo límite para la aprobación de un mapa estratégico del ruido para todas las aglomeraciones superiores con más de 250.000 habitantes, entre las que se encuentra el municipio de Valladolid.

Tal como hemos comprobado a la vista de la información remitida, el Ayuntamiento vallisoletano ha incumplido los plazos fijados por la normativa estatal, que –no hemos de olvidarlo– son producto de una mayor sensibilización en el medio urbano frente a la agresión del ruido, y que ha tenido reflejo en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos: Sentencias de 21 de febrero de 1990 (caso Powell y Rayner contra el Reino Unido), 9 de diciembre de 1994 (caso López Ostra contra España), 19 de febrero de 1998 (caso Guerra contra Italia), 8 de julio de 2003 (caso Hutton contra el Reino Unido) y 16 de noviembre de 2004 (caso Gómez Moreno contra España), en las que se alude a derechos constitucionales presentes como el derecho a la salud, el medio ambiente o el derecho a la intimidad.

Igualmente, las ordenanzas municipales deben adaptarse a las previsiones de la normativa estatal de ruido. En este caso, el Reglamento Municipal sobre la Protección del Medio Ambiente contra la emisión de Ruidos y Vibraciones fue aprobado en enero de 2002, por lo que debe adaptarse a la reciente normativa estatal. Si bien sobre esta cuestión, el Ayuntamiento nos informa que se han iniciado los trabajos.

Por todas estas razones, se formuló la siguiente resolución al Ayuntamiento de Valladolid:

“Que por parte del Ayuntamiento de Valladolid se adopten las medidas oportunas para acelerar los trabajos de redacción del mapa estratégico de la

capital vallisoletana con el fin de no demorarse más en los plazos establecidos en el Real Decreto 1513/2005, de 16 de diciembre, por el que se desarrolla la Ley 37/2003, del Ruido, en lo referente a la evaluación y gestión del ruido ambiental.

Que, con carácter simultáneo, el Ayuntamiento continúe con los trabajos para adaptar el Reglamento Municipal sobre la Protección del Medio Ambiente contra la emisión de Ruidos y Vibraciones a las nuevas previsiones fijadas por la normativa estatal, con el fin de proteger a todos los vecinos de la ciudad de Valladolid de todas las agresiones que pudieran sufrir del ruido ambiental urbano”.

Con posterioridad al 31 de diciembre de 2007, el Ayuntamiento vallisoletano nos informó que la entrega formal del Mapa de ruidos de la ciudad y los datos estadísticos asociados iba a producirse a mediados de febrero del año 2008, y que iba a esperar a adaptar la normativa municipal a la aprobación de la Ley autonómica de Ruido de Castilla y León.

EDUCACIÓN

En materia de Educación, dos actuaciones de oficio fueron iniciadas en el año 2007, al igual que en el año 2006. Una de las actuaciones versó sobre la educación bilingüe en los centros escolares sostenidos con fondos públicos de la Junta de Castilla y León, y la otra sobre aspectos de la seguridad de los alumnos como usuarios del transporte escolar.

Ambos expedientes dieron lugar a sendas resoluciones, tras recibir el oportuno informe de la Consejería de Educación, en las que se han propuesto medidas que podrían contribuir a una mejora del servicio prestado a los ciudadanos en el ámbito educativo, y que, al menos por lo que concierne al expediente relativo a la educación bilingüe, han sido aceptadas por la Administración; puesto que, respecto a la otra resolución, a fecha del cierre del informe, la Administración todavía podía no haber dado respuesta a la misma.

Concretamente, el expediente de oficio **OF/19/07** fue iniciado con motivo de la inquietud de esta Procuraduría acerca de que los alumnos de nuestra Comunidad Autónoma cuenten con mecanismos adecuados que favorezcan el debido acceso al plurilingüismo y la diversidad cultural en el contexto de las directivas europeas, desde las que se recomienda a los Estados miembros la enseñanza de dos idiomas de la Unión, además de la lengua nacional.

En este ámbito, en nuestra Comunidad Autónoma, la Orden EDU/6/2000, de 4 de enero, fijó el marco normativo para el desarrollo de proyectos bilingües en centros de enseñanza escolares sostenidos con fondos públicos de la Junta de Castilla y León.

La Disposición Adicional Segunda de dicha Orden estableció que, para el curso 2.006-2007, se podrían

autorizar un máximo de 22 secciones bilingües, incrementándose sucesivamente y estableciéndose las bases para duplicar el número de centros que funcionarían en la modalidad bilingüe, y que alcanzaría a unos 275, siendo el objetivo de la Administración educativa, según los compromisos publicados en el mes de noviembre de 2007, llegar a los 500 colegios de estas características al final de la legislatura.

No obstante, al margen del número de centros bilingües, un aspecto importante a tener en cuenta para el debido aprendizaje lingüístico de los alumnos son los medios destinados a dicho fin, tanto personales como materiales, considerándose oportuno formular una resolución con el fin de recordar:

“Las secciones bilingües en los centros sostenidos con fondos públicos en Castilla y León son instrumentos que han de favorecer el plurilingüismo y la diversidad cultural de los alumnos. Estas secciones deben contar con la adecuada formación del profesorado de las áreas no lingüísticas autorizadas, y la dotación de medios personales y materiales imprescindibles.

A los efectos de valorar la adecuada formación de los Profesores que acrediten su nivel de competencia lingüística mediante el cumplimiento de las escalas del Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas, podría estar aconsejado, de cara al futuro, el establecimiento de una prueba práctica oral, ya sea con carácter general, o en aquellos casos que en los que esté justificada la comprobación de dicho extremo.

El reparto de medios materiales que ya está dispuesto por parte de la Administración educativa, habría de realizarse según las necesidades de cada Centro, y, en cualquier caso, de cara al futuro, debería facilitarse su utilización desde que las secciones bilingües autorizadas comienzan a funcionar como tal”.

Esta resolución fue aceptada por la Consejería de Educación, que vino a coincidir con nuestros planteamientos, considerándose acertadas las sugerencias realizadas.

Además, al margen de los concretos aspectos referidos a la formación del profesorado de las secciones bilingües de los centros, la acreditación de su nivel de competencia lingüística, y de la puesta a disposición de los centros del material adecuado, pudimos comprobar que, tras nuestra resolución, la Orden EDU/1847/2007, de 19 de noviembre (BOCYL, de 23 de noviembre de 2007), modificó la Orden EDU/6/2006, de 4 de enero, por la que se regula la creación de secciones bilingües en centros sostenidos con fondos públicos de la Comunidad de Castilla y León.

Esta modificación se enmarcó, del mismo modo que nuestra Resolución, en los procesos de globalización y

de plena integración en el marco de la Unión Europea que demandan una competencia lingüística plurilingüe como un componente básico de la formación de los ciudadanos, e, igualmente, se justificó en el hecho de que el aprendizaje de otras lenguas aporta un valor añadido a los sistemas educativos, fomentando el desarrollo de diferentes capacidades e integrando valores como el respeto y la tolerancia.

Con todo ello, la modificación está dirigida a impulsar la ampliación de la red de secciones bilingües en los centros educativos de Castilla y León sostenidos con fondos públicos, eliminándose la limitación de que en un centro únicamente puedan autorizarse secciones bilingües de un idioma.

Por ello, celebramos la reforma normativa llevada a cabo, dirigida a impulsar la competencia lingüística plurilingüe de los alumnos, así como la disposición que ha mostrado la Consejería de Educación a seguir llevando a cabo un amplio programa de formación del profesorado, y a procurar que, una vez que sean autorizadas las secciones bilingües, los centros correspondientes dispongan del equipamiento específico en el menor tiempo posible.

Otra actuación de oficio en materia educativa estuvo relacionada con el transporte escolar, concretamente el expediente **OF/21/07**. El motivo de la apertura del mismo era comprobar la efectiva implantación de dos medidas que deben contribuir a la seguridad del transporte escolar, en cumplimiento de la normativa vigente en la materia.

Por un lado, conforme a la Disposición Transitoria Tercera del RD 443/2001, de 27 de abril, sobre condiciones de seguridad en el transporte escolar y de menores (modificado por el RD 894/2002, de 30 de agosto), en el curso 2007/2008 debía estar implantada la figura del acompañante en los transportes incluidos en el ámbito de aplicación de la norma realizados en autobús, cuando, al menos, el 50 por 100 de los viajeros sean menores de doce años.

Con relación a ello, ya la Orden EDU/926/2004, de 9 de junio, por la que se regula el servicio de transporte escolar en los centros docentes públicos dependientes de la Consejería de Educación, contempla, desde su entrada en vigor, en el artículo 9, la obligación de la presencia de acompañantes en todos los supuestos contemplados en el artículo 8-1 del Real Decreto 443/2001, de 27 de abril, y siempre que el transporte se realice en vehículos de más de 7 plazas que transporten a alumnos menores de doce años de edad.

En cuanto a los aspectos técnicos de los vehículos, conviene tener en cuenta las prescripciones del RD 433/2001, de 27 de abril, sobre condiciones de seguridad en el transporte escolar y de menores.

Otro aspecto importante en materia de seguridad vial en los centros escolares, son los cursos que han de ser

impartidos conforme a lo previsto en la Disposición Adicional Tercera del RD 443/2001, de 27 de abril.

Por todo ello, y al margen de la información recibida de la Consejería de Educación sobre la observancia de la normativa establecida, consideramos oportuno formular la siguiente resolución, para sugerir, como posibles mejoras de los aspectos tratados:

“La conveniencia de que la Administración educativa, a través de sus mecanismos de supervisión y control, comprobara la efectiva implantación de las medidas de seguridad que en el presente curso escolar han de tener todos los vehículos destinados al transporte escolar y de menores, y, en particular, la efectiva implantación de las puertas de servicio del tipo operado por el conductor en dichos vehículos.

- La planificación de actividades de educación vial a desarrollar en los centros escolares, en las que participen directamente, tanto los alumnos de Educación Infantil y Primaria, como los alumnos de Educación Secundaria”.

Por su parte, la Consejería de Educación nos comunicó que aceptaba nuestras indicaciones, y, en particular que, a través de todas las Direcciones Provinciales de Educación, se comprobaría la efectiva implantación de las puertas de servicio del tipo operado por el conductor. Asimismo, se mostró la aceptación expresa de la medida propuesta relativa a la mejora en la planificación de las actividades de educación vial.

PATRIMONIO

En materia de Patrimonio se inició una actuación de oficio en el mes de agosto de 2006, para conocer el estado actual y las previsiones de restauración del Camerín de la iglesia de Santa María del Mercado de la ciudad de León.

A estos efectos, se solicitó información a la Consejería de Cultura y Turismo de la Junta de Castilla y León, reiterándose la misma en el mes de septiembre de 2006, en el mes noviembre de 2006, en el mes de abril de 2007 y en el mes de julio de 2007.

La Consejería, sin embargo, ha ignorado la obligación de aportar dicha información, incumpliendo lo dispuesto en el art. 16 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, lo que ha impedido a esta Institución, a pesar del tiempo transcurrido, considerar el estado de conservación de un edificio catalogado como Bien de Interés Cultural. No obstante, a través de los medios de comunicación se ha tenido conocimiento de que van a comenzar las citadas obras de restauración, las cuales cuentan con una subvención del Ministerio de Cultura. Por este motivo, y con posterioridad a la fecha de cierre del presente informe, se ha procedido al archivo de la presente actuación de oficio.

INDUSTRIA

En materia de Industria se estimó oportuno iniciar el expediente de oficio **OF/18/07**, en relación con aquellos aspectos del servicio de Inspección Técnica de Vehículos (ITV) que afectan directamente a los usuarios.

Como se señala en el RD 1987/1985, de 24 de septiembre, sobre normas generales de instalación y funcionamiento de las estaciones ITV, el servicio ITV debe contribuir a la mejora de la seguridad vial, previniendo accidentes debidos a fallos mecánicos, a través del control de las condiciones de uso de los vehículos automóviles, mediante la verificación del estado de conservación y funcionamiento de los elementos esenciales de seguridad, tanto activa como pasiva.

Además, este servicio tiene un carácter obligatorio para los usuarios, según lo dispuesto en el RD 2042/1994, de 14 de octubre, por el que se regula la Inspección Técnica de Vehículos, que derogó el RD 2344/1985, de 20 de noviembre, y con independencia del régimen de gestión al que esté sometido, debe prestarse de tal modo que los usuarios tengan garantizado el acceso más cómodo posible al mismo, para que, en definitiva, se pueda hablar de un servicio de calidad.

Tras recibir la oportuna información por parte de la Consejería de Economía y Empleo, se estimó que, al margen del ejercicio de las facultades de control que corresponden a la Administración sobre las Empresas concesionarias del servicio ITV para solventar problemas específicos que se den en la prestación de este servicio, medidas como el establecimiento de un servicio de cita previa, y la posibilidad del pago por medios electrónicos, también contribuirían a una mayor comodidad para los usuarios.

Por otro lado, la información sobre las quejas y reclamaciones que pueden efectuar los usuarios del servicio y sobre su tratamiento, y el ajuste del importe de las tarifas abonadas por las inspecciones técnicas de los vehículos a lo que podría ser su verdadero coste, ha de tener también una especial consideración.

Con todo ello, se dirigió una resolución a la Consejería de Economía y Empleo, para aconsejar:

“Promover el establecimiento de un servicio de cita previa para todas las Estaciones ITV de la Comunidad de Castilla y León.

Promover, igualmente, la disposición de medios electrónicos de pago para los usuarios del servicio ITV en todas las Estaciones de la Comunidad.

Dirigir desde la Administración la debida información a los usuarios sobre la presentación de quejas y reclamaciones que pudieran interponer relacionadas con el servicio ITV, de los efectos de la presentación de las mismas y del procedimiento al que ha de ser sometida su tramitación.

Valorar la oportunidad de revisar los costes de las inspecciones técnicas de vehículos en función de sus costes reales, con independencia de las actualizaciones que anualmente son fijadas conforme al Índice de Precios al Consumo”.

Esta resolución está fechada con posterioridad a la fecha de cierre del informe, no obstante lo cual, se ha considerado oportuno incluirla aquí por tratarse de una actuación iniciada en el año 2007, y dictarse la resolución a mediados del mes de enero de 2008.

FAMILIA E IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

1. Personas con discapacidad

Esta Institución a lo largo del año 2007 ha desarrollado varias actuaciones de oficio relacionadas con los derechos de las personas con discapacidad y los problemas con que se encuentran en el desarrollo de su vida diaria.

En concreto, se considera oportuno hacer referencia en este informe a cuatro actuaciones de oficio desarrolladas por esta Procuraduría en relación con las siguientes materias: barreras arquitectónicas en edificios públicos, problemas relacionados con las pensiones no contributivas y plazas de aparcamiento reservadas a personas con discapacidad y tarjetas de estacionamiento.

Así, la actuación de oficio **OF/01/07** se inició al tener conocimiento esta Institución de las obras de acondicionamiento llevadas a cabo en parte de un inmueble en León con la finalidad de albergar las instalaciones destinadas a la expedición del DNI electrónico y asuntos relacionados con extranjería.

Dicho inmueble según el acta de entrega y afectación de fecha 28 de enero de 1992, pertenecía al Ministerio del Interior por lo que se refiere al ejercicio de las atribuciones dominicales, administración y conservación.

Según la información de que disponía esta Procuraduría, el inmueble de que se trataba contaba en su estructura anterior a la reforma con barreras arquitectónicas en la entrada. Las condiciones de accesibilidad que se preveía había de reunir el inmueble eran las especificadas en el proyecto, revisado y aprobado por el Ayuntamiento de León, quien había expedido la Licencia de Obras en septiembre de 2006.

Según esa misma información, el mejor servicio a los ciudadanos y en especial a aquellos que padecen algún tipo de discapacidad, también era prioritario para el Cuerpo Nacional de Policía, por lo que, entendiéndose no convertible el acceso al interior sin invadir la vía pública, se iba a solicitar del Ayuntamiento de León que autorizara la instalación de una rampa móvil, que permitiera un mejor acceso a los usuarios con discapacidades físicas.

En el Proyecto de Ejecución se hacía referencia al cumplimiento de la normativa de accesibilidad y

supresión de barreras arquitectónicas en la parte que se refiere a las edificaciones de uso público, incidiendo en el contenido del Decreto 217/2002, de 30 de agosto, sobre la convertibilidad de dichos espacios, para concluir que las obras de acondicionamiento se proyectaban en un local ya existente. Todo el local se encontraba al mismo nivel, siendo accesible en todo su itinerario horizontal interior y dotándose de aseo adaptado, según las especificaciones de la norma.

Sin embargo, el local presentaba un desnivel entre veinte y cuarenta centímetros en sus respectivos accesos a una calle peatonal. La necesidad de hacer convertible el acceso al interior implicaba la rotura del forjado de la planta baja alterando la configuración esencial del recinto e invadiendo parte de la planta del garaje del sótano de la que no era propietaria la Dirección General de Policía. Por ello, se entendía que era no convertible en cuanto a su acceso al interior sin invadir la vía pública.

A juicio de esta Institución, la instalación de un elemento móvil no podía suplir la funcionalidad de una entrada adecuada al uso de todos los ciudadanos, sobre todo ateniéndonos a la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, que en su art. 4 establece el siguiente principio: “que la actuación de la Administración General de Estado debe asegurar a los ciudadanos la efectividad de sus derechos cuando se relacionen con la Administración, y la continua mejora de los procedimientos, servicios y prestaciones públicas, de acuerdo con las políticas fijadas por el Gobierno y teniendo en cuenta los recursos disponibles, determinando al respecto las prestaciones que proporcionan los servicios estatales, sus contenidos y los correspondientes estándares de calidad”.

Inspirado en el anterior principio, el RD 366/2007, de 18 de marzo, por el que se establecen las condiciones de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad en sus relaciones con la Administración General del Estado, dispone que “ésta ubicará las Oficinas de Atención al Ciudadano en entornos que garanticen el acceso de las personas con discapacidad”.

En relación con dicho extremo, la norma citada establece que las decisiones sobre ubicación de estas oficinas tendrán en consideración recomendaciones como la que sigue:

“Con carácter preferente y siempre que resulte posible, la Oficina se ubicará en planta a nivel de la vía pública. En caso contrario, deberá disponer de rampas de acceso o ascensores con características que permitan su uso autónomo y seguro por personas con discapacidad”.

La cita anterior, referida expresamente a las oficinas y departamentos de atención al ciudadano, se justificaba por la circunstancia de que unas dependencias en las cuales se prestan servicios de expedición de DNI y extranjería, dan lugar a una concurrencia de ciudadanos

igual o superior a la que pueden tener las secciones de atención al ciudadano de cualquier administración.

Por otra parte, las excepciones que el RD 366/07 tiene establecidas están relacionadas con exigencias derivadas de la protección del patrimonio histórico artístico que hagan imposibles, material o económicamente, las reformas necesarias para evitar las barreras, y se atenderán en todo caso a los criterios expresados en la letra c) y en el antepenúltimo párrafo del art. 7 de la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, que define lo que se entiende por ajuste razonable y carga desproporcionada.

Teniendo en cuenta lo anterior, esta Institución consideró oportuno remitir lo actuado al del Defensor del Pueblo por si resultaba procedente iniciar por parte de dicha institución algún tipo de actuación tendente a recomendar al Ministerio del Interior la modificación o reubicación de las oficinas de que se trataba en la ciudad de León o al menos advertir en general y de cara a nuevas modificaciones de edificios con dicho fin, sobre los principios y disposiciones de las normas antes citadas.

No obstante, algunas semanas después se dio por concluida la actuación, al comprobar que la cuestión que la motivó se encontraba resuelta mediante la instalación de una estructura metálica adosada a la entrada principal, provista de varios peldaños por uno de los laterales y de una rampa con la pendiente adecuada por el otro.

En relación con las pensiones no contributivas, esta Institución inició una actuación de oficio (**OF/03/07**), tras constatar, en repetidas ocasiones, que perceptores de pensiones no contributivas, cuyos datos o situación familiar o económica habían variado, se veían obligados a devolver las cantidades indebidamente percibidas, tiempo después, incluso, de haber comunicado a la administración, periódica y puntualmente, dichas variaciones, de forma que las mismas habían sido conocidas a su tiempo por esta.

De la información recabada por la Institución resultaba, entre otros extremos, que los supuestos de cobro indebido habían sido un total de 132 en 2005 y 134 en 2006.

No obstante, se afirmaba, en la información facilitada que, en todo caso, nada más conocerse los supuestos, los órganos gestores realizaban las oportunas modificaciones, procediendo en algunos casos a la extinción de la pensión y procurando siempre que no se generasen cobros indebidos imputables a la falta de eficacia por parte de los mismos, ya que ello suponía un perjuicio económico para el interesado así como la generación de un expediente nuevo relativo al reintegro de cantidades percibidas indebidamente.

En atención a lo indicado, era preciso tener en cuenta la obligación de informar que la ley atribuye a los beneficiarios, de modo que el cumplimiento de la legalidad no descansa bajo la exclusiva responsabilidad de la

Administración, sino que los beneficiarios de la PNC están obligados, según el art. 149 de la Ley General de la Seguridad Social –RDLeg 1/1994, de 20 de junio, “a comunicar a la entidad que les abone la prestación cualquier variación de su situación de convivencia, estado civil, residencia y cuantas puedan tener incidencia en la conservación o cuantía de aquellas”. Obligación a cuyo cumplimiento pone plazo el RD 357/1991, de 15 de marzo, en su art. 16.1, indicando que “la comunicación deberá de tener lugar en los 30 días siguientes a haberse producido la variación de que se trate”.

Este mismo artículo establece que: “en todo caso el beneficiario deberá de presentar, en el primer trimestre de cada año, una declaración de los ingresos de la respectiva unidad económica de la que forma parte, referida al año inmediato precedente”. A partir de dicha comunicación, puntualiza el art. 25 del RD 357 citado, “la entidad gestora dispone hasta el día 31 de octubre del año en curso para revisar el importe percibido por el beneficiario”.

Si bien la variación de circunstancias a que se refería el primer inciso del art. 149 de la LGSS normalmente es conocida por la Administración a través de la declaración que el beneficiario está obligado a hacer dentro de los 30 días siguientes, la declaración anual de ingresos tiene fecha determinada, que son los tres primeros meses del año. Por ello, a juicio de esta Institución, desde el 31 de marzo la administración podía aplicar los medios a su disposición para descubrir los casos de incumplimiento y exigir el reintegro de lo indebidamente percibido, con el menor perjuicio económico posible para los interesados.

No hay que olvidar que todo beneficiario de una PNC, si cumple los requisitos para su percepción, vive con unos ingresos insuficientes, que precisamente la pensión tiene el objeto de aliviar, e incluso si los ingresos aumentan hasta excluirle de este tipo de prestación, la realidad nos muestra que aún así los medios de vida suelen seguir siendo escasos. Por ello, en ocasiones, soportar la deuda contraída consigue anular los efectos de la ayuda recibida.

Para evitar esto, a juicio de esta Procuraduría, la administración debía poseer todos los medios necesarios para recibir la información que, aún sin la colaboración de los beneficiarios, sirviera para evitar las situaciones de fraude y al mismo tiempo dentro de lo posible el perjuicio económico de los beneficiarios de esta prestación.

Teniendo en cuenta lo anterior, se dirigió a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades la siguiente resolución:

“Que la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, sin perjuicio del deber que incumbe a los perceptores de las PNC, acuerde utilizar los mecanismos necesarios para detectar la variación de todas aquellas circunstancias que afectan a la conser-

vación o pérdida de dichas pensiones, potenciando los medios de investigación pertinentes para conocer lo antes posible toda irregularidad en este sentido y actuar en consecuencia.

Que al concluir los tres primeros meses del año se apliquen las medidas necesarias para determinar aquellos beneficiarios de PNC que hubieran omitido la comunicación a que se refiere el art. 149 de la LGSS, de modo que tanto en este caso como en el anterior, y según lo dispuesto en el art. 16.2.1 del RD 357/1991, se requiera al beneficiario, con la advertencia expresa de las consecuencias del incumplimiento, procediendo en su caso, como medida cautelar, a suspender el pago de la pensión, a fin de evitar que se acumulen las cuotas a devolver”.

Con posterioridad a la fecha de cierre de este informe, la Consejería citada ha comunicado a esta Institución la aceptación de la resolución dictada. En concreto, se indica en dicha respuesta que la Gerencia de Servicios Sociales utiliza todos los mecanismos a su alcance al objeto de realizar las comprobaciones oportunas en relación con la variación de circunstancias que afectan al mantenimiento de las pensiones y que se recibe información periódica de distintos organismos públicos en la que se detallan incidencias reseñables que también puede afectar al mantenimiento del derecho a la pensión.

Además, respecto de la revisión anual, la Consejería añadía que se sigue el manual del Imserso, dado que las pensiones son de carácter estatal aunque gestionadas por las Comunidades Autónomas. En dicho manual se indica que si no se presenta la declaración, transcurrido el plazo establecido, se realiza un segundo requerimiento al pensionista para que aporte la declaración, con la advertencia de que si no lo hace así en diez días se procederá a la suspensión cautelar del pago de la pensión.

Por lo que se refiere a las plazas de aparcamiento reservadas a personas con discapacidad, a raíz de la tramitación de una reclamación concreta (Q/1522/06, reflejada en el apartado correspondiente de este informe) se inició una actuación de oficio (OF/10/07), dado que, a diferencia de lo que ocurre en otras Comunidades Autónomas, el art. 15 de la Ley 3/98, de 24 de junio, de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León solamente establece la obligación de los ayuntamientos de la Comunidad de fomentar la reserva de plazas de aparcamiento junto a sus centros de trabajo, así como en las cercanías de centros públicos o privados de uso público.

Por lo tanto, no se contempla la obligación de los ayuntamientos de adoptar las medidas adecuadas para facilitar el estacionamiento de vehículos y automóviles pertenecientes a personas en situación de movilidad reducida cerca de su domicilio. Y tampoco se establece dicha obligación en el Decreto 217/2001, de 30 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Accesibilidad y Supresión de Barreras, a diferencia de lo

que sucede en otras comunidades autónomas como Madrid, Cantabria, Extremadura, Castilla-La Mancha, Principado de Asturias y Comunidad Valenciana.

Así, en la Comunidad de Madrid, la Ley de 22 de junio de 1993, por la que se regula la Promoción de la Accesibilidad y Supresión de Barreras Arquitectónicas, establece en su art. 12.3, que los ayuntamientos estarán obligados a reservar plazas de aparcamiento para personas en situación de movilidad reducida junto a su centro de trabajo y domicilio.

En los mismos términos se pronuncia el art. 11 de la Ley cántabra, de 24 de septiembre de 1996, por la que se regula la Accesibilidad y Supresión de Barreras Arquitectónicas, Urbanísticas y de la Comunicación, que establece también, que los ayuntamientos estarán obligados a reservar plazas de aparcamiento para personas en situación de movilidad reducida que dispongan de vehículo propio junto a su centro de trabajo y domicilio.

La Ley extremeña, de 18 de junio de 1997, reguladora de la Promoción de la Accesibilidad, establece en su art. 33.2, que los ayuntamientos adoptarán las medidas adecuadas para facilitar el estacionamiento de vehículos y automóviles pertenecientes a personas en situación de movilidad reducida cerca de su centro de trabajo o domicilio.

Por su parte, el Decreto de Castilla-La Mancha, de 2 de diciembre de 1997, por el que se aprueba el Código de Accesibilidad, en concreto su art. 15.5, determina que los ayuntamientos, como norma general, reservarán plazas en vías y lugares estratégicos de los centros urbanos, de manera que favorezca a las personas con movilidad reducida el acceso a su vivienda, centros de trabajo, administrativos, educativos, recreativos, sanitarios y culturales y que esta reserva se podrá realizar a petición de un usuario concreto.

El art. 18.4 del Decreto de 22 de mayo de 2003, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley del Principado de Asturias, de Promoción de la Accesibilidad y Supresión de Barreras, también se refiere a la obligación de los ayuntamientos de adoptar las medidas adecuadas para facilitar el estacionamiento de vehículos pertenecientes a personas en situación de movilidad reducida cerca de su centro de trabajo o estudio y domicilio particular así como, con carácter general, las plazas que se consideren necesarias en las cercanías de centros docentes, asistenciales, recreativos, deportivos, culturales, religiosos, administrativos, comerciales, sanitarios, hoteleros y de ocio y esparcimiento.

Finalmente, la Ley valenciana, de 5 de mayo de 1998, de Accesibilidad y Supresión de Barreras Arquitectónicas, Urbanísticas y de la Comunicación, establece en el art. 10 “que los ayuntamientos adoptarán las medidas adecuadas para facilitar el estacionamiento de los vehículos que transportan a personas con discapacidad,

especialmente, cerca de los centros de trabajo o estudio, domicilio, edificios públicos y edificios de pública concurrencia”.

En relación con la comunidad autónoma de Valencia, parecía conveniente destacar las normas municipales del Ayuntamiento de Alicante, de 20 de marzo de 2000, reguladoras de las plazas de aparcamiento unipersonal para discapacitados (El día 26 de julio de 2007 el Ayuntamiento aprobó inicialmente la ordenanza reguladora de estacionamientos, reservas de espacios en vías públicas y bono taxis para personas con discapacidad y movilidad reducida, ordenanza que, según las informaciones de que disponemos, se refiere también a las plazas de aparcamiento unipersonal para discapacitados).

Ello no obstante, es cierto que la obligación municipal de adoptar las medidas adecuadas para facilitar el estacionamiento de vehículos y automóviles pertenecientes a personas en situación de movilidad reducida cerca de su domicilio puede ser reconocida en la correspondiente normativa municipal.

Sin embargo, a juicio de esta Institución, era conveniente que dicha obligación –y consiguiente derecho de las personas discapacitadas- se contemplase en la normativa autonómica sobre accesibilidad con la finalidad de garantizar el principio de igualdad de todos los ciudadanos independientemente de su lugar de residencia.

Cuestión distinta es que el número de peticiones de aparcamiento unipersonales para discapacitados pueda exceder del número de estacionamientos que un concreto ayuntamiento puede conceder. Pero, a juicio de esta Institución, debía ser la normativa municipal la que estableciera los correspondientes criterios de selección (de carácter socioeconómico, médico u otros que se estime oportuno...).

Por todo ello, se dirigió a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades la siguiente resolución:

“Que por parte de ese Centro Directivo se proceda a establecer normativamente la obligación de los ayuntamientos de reservar plazas de aparcamiento para personas en situación de movilidad reducida junto a su domicilio, precisando que dicha reserva se podrá realizar a petición de un usuario concreto”.

La Administración no aceptó la anterior resolución, alegando la imposibilidad de hacerlo por las razones siguientes:

El establecimiento de la reserva de plazas de aparcamiento junto al domicilio de las personas con movilidad reducida como una obligación para los ayuntamientos, requeriría en primer lugar, de un estudio previo de las condiciones en las que se está cumpliendo la normativa actual en materia de aparcamientos en cada uno de los municipios más importantes de nuestra Comunidad Autónoma, así como su nivel de desarrollo en la normativa municipal correspondiente.

Considerando que este imperativo legal iría dirigido a los ayuntamientos como principales responsables de la ejecución, sería más prudente conocer a priori los medios con los que cuenta la administración local para hacer efectiva esta obligación y garantizar su cumplimiento cuando así sea demandado por la persona interesada.

Como se contempla en la resolución, la redacción del art. 15 de la Ley 3/1998, de 24 de junio, de Accesibilidad y Supresión de Barreras, permite que los ayuntamientos regulen esta reserva de plazas en sus ordenanzas municipales. No olvidemos que la Ley de Accesibilidad recoge unos mínimos de obligado cumplimiento por las administraciones públicas que pueden ser optimizados en su normativa correspondiente.

Por tanto, desde la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades no era posible adquirir el compromiso de modificar en el sentido propuesto la normativa de accesibilidad y supresión de barreras sin recabar de las entidades locales la información reseñada. A tal fin, según la información facilitada, se procederá a dar traslado del contenido de la resolución formulada a los ayuntamientos de nuestra Comunidad Autónoma y a evaluar la aplicación de la actual normativa en el ámbito municipal.

Por último, se indicaba que los términos de la resolución serían sometidos a la consideración de la Comisión Asesora para la Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León en la próxima reunión plenaria que celebre, por cuanto que esta se configura en el Decreto 100/2000, de 4 de mayo, como órgano asesor, de propuesta y participación de esta Comunidad en materia de Accesibilidad.

Y, en fin, detectada la existencia de determinadas necesidades relacionadas con los estacionamientos de vehículos conducidos u ocupados por personas con discapacidad, esta Institución decidió abrir un expediente de oficio que fue registrado con el número **OF/14/07**.

Esta cuestión, de una u otra forma, afecta al normal ejercicio de los derechos que la Constitución reconoce a todos los ciudadanos y a la vez provoca situaciones poco compatibles con la especial protección que el art. 49 de dicho texto constitucional otorga a las personas con discapacidad para el disfrute de los derechos reconocidos a todos los ciudadanos, si las citadas necesidades no son atendidas.

En este sentido ya se había pronunciado esta Procuraduría con motivo de la tramitación de los expedientes de queja **Q/724/05**, **Q/731/05** y **Q/1131/06** en los que se indicaba la conveniencia de valorar una posible modificación del art. 36 del Decreto 217/2001, de 30 de agosto, por el que se aprobó el Reglamento de la Ley 3/1998, de 24 de junio, de Accesibilidad y Supresión de Barreras de Castilla y León, o bien la elaboración de una normativa específica reguladora de la tarjeta de estacionamiento para personas con discapacidad. Estableciéndose en

dicha normativa el derecho de los titulares de la tarjeta (conductores y no conductores) a estacionar en los aparcamientos reservados así como en los estacionamientos con horario limitado, sin límite de tiempo o al menos por más tiempo que el establecido con carácter general. Ello en consonancia con el espíritu de flexibilidad que en esta materia informa otras legislaciones autonómicas.

En esa misma línea se encuentra la resolución dictada con motivo de la actuación de oficio **OF/10/07**, que se acaba de analizar.

Por lo tanto, esta Procuraduría ha venido haciéndose eco de los problemas denunciados por las personas con movilidad reducida sobre el uso de los vehículos ligeros conducidos por quienes padecen dicha limitación, así como sobre los destinados a transportar a las personas cuya disminución funcional les impide conducir un vehículo por sí mismos.

La necesidad planteada por los afectados se refería tanto a los lugares en que se realiza el estacionamiento como a la limitación temporal del mismo. Parece que la autorización especial de estacionamiento que confiere a su titular la tarjeta regulada en el art. 16 de la Ley 3/98 citada, no llega a cubrir todas las necesidades planteadas.

El art. 5 del Decreto 217/2001, de 30 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Accesibilidad y Supresión de Barreras, deja fuera como posibles beneficiarios a ciertos ciudadanos y clases de vehículos. En concreto, quedan fuera de su ámbito los siguientes supuestos:

- Aparcamientos reservados para uso unipersonal y a solicitud individual.
- Vehículos de transporte colectivo de personas discapacitadas que suelen utilizar los centros residenciales, asistenciales y otros de personas con distintos tipos de discapacidad.
- Personas afectadas por una discapacidad sensorial cuya reducción de la movilidad aún resulta controvertida, como ocurre con los invidentes.

En definitiva, los supuestos que la norma ampara son:

- Los vehículos conducidos por persona discapacitada.
- Los vehículos ocupados por persona/s discapacitada/s.

En ambos casos siendo titulares de la tarjeta de aparcamiento y para estacionar en plazas reservadas, debidamente acondicionadas y señalizadas.

Ciertas situaciones no contempladas expresamente en la legislación de Castilla y León sí encuentran acogida y regulación en la legislación de otras comunidades autónomas (Madrid, Cantabria, Extremadura, Castilla-La Mancha, Principado de Asturias, Cataluña, Comunidad Valenciana). En concreto, en la legislación de algunas de dichas Comunidades Autónomas se dispone o prevé el

establecimiento de medidas por parte de las administraciones locales para facilitar el desplazamiento de las personas titulares de la tarjeta, que garanticen la máxima tolerancia y permisividad en el régimen de parada y estacionamiento del vehículo (así se recoge en el art. 3 del Decreto catalán 97/2002, de 5 de marzo, sobre la tarjeta de aparcamiento para personas con disminución y otras medidas dirigidas a facilitar el desplazamiento de las personas con movilidad reducida).

En relación con las cuestiones analizadas en la presente actuación de oficio, y siguiendo con el contenido del Decreto 97/2002 ya citado, su art. 4 prevé que pueden ser titulares de la tarjeta de aparcamiento "las personas físicas o jurídicas titulares de vehículos adaptados destinados al transporte colectivo exclusivo de personas con disminución que superen el baremo de movilidad" (la referencia al baremo, según el Decreto citado debe entenderse referida al fijado en el Anexo del RD 1971/199, de 23 de diciembre).

En el art. 3 de esa misma norma se contempla la posibilidad de otorgar la tarjeta de aparcamiento para personas con disminución identificada como titular no conductor a las personas que padecen determinada deficiencia visual.

Pues bien, la necesidad de que puedan ser titulares de la tarjeta de estacionamiento determinadas entidades o centros públicos o privados dedicados de forma habitual a la atención de personas con discapacidad también ha sido expuesta ante esta Procuraduría, así como también la posibilidad de que sean titulares de la tarjeta en la modalidad de titular no conductor las personas con discapacidad visual.

Aunque la obligación de adoptar medidas adecuadas para facilitar el estacionamiento de vehículos y automóviles pertenecientes a personas en situación de movilidad reducida cerca de su domicilio o lugar de trabajo, así como a los vehículos de transporte colectivo y los ocupados por personas invidentes, puede ser reconocida en la normativa municipal, esta Procuraduría consideraba conveniente que dicha obligación se contemplase de forma expresa en la normativa autonómica sobre accesibilidad con la finalidad de garantizar el principio de igualdad de todos los ciudadanos con independencia de su lugar de residencia.

Por lo tanto, a tenor de lo expuesto, se consideraba preciso que por parte de la administración se ampliaran normativamente los casos en que había de expedirse la tarjeta de estacionamiento para personas en situación de movilidad reducida, con la finalidad de extender ese derecho, al igual que ocurre en otras comunidades autónomas (entre ellas, como se ha visto, Cataluña), a las entidades o centros especializados titulares de vehículos adaptados destinados al transporte colectivo exclusivo de personas con discapacidad que superen el correspondiente baremo. Además, a juicio de esta Institución, debía analizarse la posibilidad de otorgar la tarjeta de

estacionamiento a las personas con discapacidad visual no conductoras.

Por otro lado, al igual que en el Decreto 97/2002 ya citado, se consideraba necesario establecer en la normativa de la Comunidad Autónoma de Castilla y León sobre accesibilidad la obligación de las entidades locales de garantizar en sus ordenanzas, como mínimo, la reserva de plazas de aparcamientos públicos, solicitadas por los centros arriba aludidos lo más cerca posible de sus instalaciones cuando dichos centros carecen de aparcamiento propio y planificar la ubicación de plazas de aparcamiento públicas reservadas para el uso de los vehículos indicados en zonas consideradas de interés en los núcleos urbanos, teniendo en cuenta de forma especial aquellas zonas en las que están situados servicios hospitalarios y administrativos.

Por todo ello, se dirigió a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades la siguiente resolución:

"Que por parte de la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades se someta a consideración la posibilidad de ampliar normativamente los casos en que ha de expedirse la tarjeta de estacionamiento para personas en situación de movilidad reducida, reconociendo este derecho a las entidades y centros de interés social que sean titulares de vehículos adaptados destinados al transporte colectivo exclusivo de personas con discapacidad que superen el baremo de movilidad reducida.

Que se estudie, igualmente, la posibilidad de que se pueda otorgar la tarjeta de estacionamiento a las personas con discapacidad visual que hayan de ser conducidas.

Que se establezca en la normativa sobre accesibilidad la obligación de los entes locales competentes de garantizar en sus ordenanzas, como mínimo, las medidas siguientes:

Facilitar la reserva de plazas en aparcamientos públicos cuando sean solicitadas por asociaciones, centros u otras entidades públicas o privadas que tengan por objeto la atención de personas con discapacidad, lo más cerca posible de sus instalaciones, cuando las entidades o centros citados no dispongan de aparcamiento propio.

Elaborar una planificación sistemática de reserva de plazas de aparcamiento públicas para uso de los referidos vehículos, distribuidas por las zonas consideradas de interés en los núcleos urbanos, teniendo especialmente en cuenta las zonas en que se ubican servicios hospitalarios y administrativos".

Dicha resolución no fue aceptada.

2. Menores

La intervención que esta Institución ha desarrollado de oficio en materia de protección a la infancia durante

el ejercicio 2007 se ha centrado en el fenómeno de la explotación laboral infantil.

Aunque aparece como una lacra de los mal llamados países pobres, no se desconoce que también se produce en aquéllos que se encuentran en vías de desarrollo, incluso en los de nuestro entorno cultural más próximo, aunque, indudablemente, las fórmulas de explotación concretas varían en función del nivel de vida de cada país.

Según datos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), unos 246 millones de niños (menores de 16 años) son explotados laboralmente en el mundo, siendo dentro de esta cifra total 171 millones los que desarrollan, además, una actividad peligrosa o excesivamente gravosa.

Pero no toda actividad laboral llevada a cabo por un menor puede ser considerada ilícita. La asunción por parte de los niños de ciertas tareas apropiadas, en ciertos momentos y en determinados contextos, puede aportarles habilidades útiles y sentido de la responsabilidad y coadyuvar a una mayor unión y bienestar del núcleo familiar.

Así pues, para definir la explotación laboral infantil, Unicef ha desarrollado un conjunto de criterios básicos, considerando que el trabajo es inadecuado para los menores cuando exige una dedicación exclusiva a una edad demasiado temprana; supone una actividad en la que el menor tiene que pasar demasiadas horas trabajando; provoca estrés físico, social o psicológico; se realiza en la calle en malas condiciones; el salario resulta inadecuado; el niño tiene que asumir una responsabilidad excesiva y desproporcionada; el trabajo es incompatible o impide la escolarización; la labor encomendada mina la dignidad y la autoestima del niño o el tipo de trabajo impide el pleno desarrollo personal, social y psicológico del menor.

Con el fin de averiguar la dimensión de este problema dentro de la población escolarizada menor de 16 años, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales subvencionó la elaboración de un estudio por parte de la misma organización internacional (Unicef). La investigación, realizada a través de un cuestionario distribuido entre una muestra representativa de colegios de primaria y secundaria, y en un rango de edad de entre 10 y 15 años, reveló que 172.666 adolescentes (esto es, el 5,95% de los menores escolarizados de esta edad) compaginaban a diario sus estudios con trabajo, fundamentalmente en tareas domésticas (100.000), en el negocio familiar (15.000), en labores agrícolas (10.000), en reparto de publicidad (10.000), en fábricas y talleres (4.500) y en la venta ambulante (2.000), lo cual incidía en su salud (ante la ausencia del debido descanso) y en su nivel de rendimiento escolar, favoreciendo, en ocasiones, el absentismo.

Si bien los datos ofrecidos por el Ministerio de Trabajo no permiten cuantificar la incidencia de este

problema en nuestra Comunidad Autónoma (por tratarse de cifras de carácter nacional), no se advierte que se estén produciendo casos cuantitativamente alarmantes de explotación laboral infantil.

Esta Institución ha conocido, no obstante, a través de fuentes periodísticas recientes, algunos supuestos de menores de nacionalidad china que recorren las calles de la ciudad de Salamanca vendiendo rosas hasta altas horas de la madrugada durante los fines de semana.

Debe recordarse que la Declaración de los Derechos del Niño exige, en su principio 9, la protección de los menores contra toda forma de abandono, crueldad y explotación. E, igualmente, la obligación de impedirles trabajar antes de una edad mínima adecuada y de no permitirles, en ningún caso, que se dediquen a ocupación o empleo alguno que pueda perjudicar su salud o su educación o impedir su desarrollo físico, mental o moral.

La Convención sobre los Derechos de la infancia, firmada en 1989, obliga a los gobiernos a proteger a los niños de la explotación económica y de realizar trabajos que puedan interferir en su educación, que sean peligrosos para su salud física, mental o espiritual o para su desarrollo social.

También la legislación de esta Comunidad Autónoma, concretamente la Ley 14/2002, de 25 de julio, de promoción, atención y protección a la infancia en Castilla y León, exige la protección activa contra cualquier forma de explotación (art. 15.1), imponiendo, de forma específica, a los poderes públicos el desarrollo de las acciones necesarias para evitar la explotación económica de los menores, asegurando su protección frente al desempeño de una actividad laboral por debajo de la edad mínima fijada al efecto o al desarrollo de cualquier trabajo que pueda resultar peligroso, perjudicar a su salud o entorpecer su educación y formación o su desarrollo integral (art. 24). De hecho, entre las causas determinantes de las situaciones de desamparo se encuentra la explotación económica del menor, así como el consentimiento de la misma (art. 56 f).

En este contexto, la propia Ley destaca el carácter prioritario de las acciones para la prevención de cualquier situación de explotación, marginación o desprotección que pueda afectar a los menores.

Para la planificación de estas actuaciones preventivas, las entidades locales deben elaborar y desarrollar sus propios planes y programas que, adaptados a sus necesidades específicas y debidamente coordinados con la administración autonómica, se dirijan a evitar situaciones de desprotección infantil en su respectivo ámbito territorial. A lo que debe unirse la adopción de medidas concretas de intervención destinadas al control de los posibles supuestos de explotación laboral infantil.

Considerando apropiado, para ello, el desarrollo de una vigilancia adecuada que permita, tras su comprobación, la adopción por parte de la entidad pública de

protección a la infancia de las medidas necesarias frente a las situaciones de desamparo que fueran detectadas, en el marco de la actuación de oficio **OF/9/07** el Procurador del Común estimó oportuno formular la siguiente resolución al Ayuntamiento de Salamanca:

“1. Que se elabore y desarrolle un plan o programa específico destinado a prevenir o evitar en el municipio de Salamanca los supuestos de mendicidad encubierta o de explotación laboral infantil, disminuir las situaciones de riesgo social o familiar que desembocan en estas prácticas, sensibilizar a la población sobre esta problemática y motivar la escolarización estable.

2. Que se desarrollen las oportunas actuaciones de vigilancia y control, por parte de la Policía Local, para la detección o comprobación de posibles supuestos de explotación laboral de menores de nacionalidad china por la venta de rosas en las calles de la ciudad de Salamanca hasta altas horas de la madrugada durante los fines de semana.

3. Que de constatarse la existencia de tales situaciones, se dé traslado de las mismas a la Gerencia Territorial de Servicios Sociales de Salamanca con el fin de que se aprecie la concurrencia o no de supuestos de desamparo y se adopten las medidas de protección oportunas en relación con los menores afectados por este tipo de prácticas de explotación económica.

Ello con independencia de su remisión al Ministerio Fiscal para el desarrollo de las actuaciones oportunas contra los supuestos responsables”.

En la comunicación remitida al respecto por dicho Ayuntamiento, se transmitió la plena aceptación de la resolución.

3. Integración social de la comunidad gitana

Desde el inicio de la intervención emprendida por el Procurador del Común sobre los problemas que plantea la integración social de la comunidad gitana, se han celebrado reuniones periódicas con representantes de asociaciones gitanas de distintas provincias de esta Comunidad Autónoma.

La última reunión se celebró el 29 de octubre de 2007, en la sede de las Cortes de Castilla y León, con el objetivo de lograr una aproximación real a los problemas actuales a los que se enfrenta este sector de la población.

Durante este encuentro se retomaron las conversaciones sobre algunas carencias de tipo general que sufre este colectivo y que, especialmente, afectan al ámbito de los derechos a la educación y a la vivienda.

Si bien los propios asistentes a la reunión reconocieron un importante avance en la escolarización de los menores de etnia gitana (en la actualidad aproximadamente el 90% están escolarizados), elogiando la labor

que en este campo realizan las mujeres y los mediadores gitanos, y el paso importante producido por el acceso de los niños a las guarderías infantiles, manifestaron una cierta resistencia de los alumnos mayores de 10 años a mantenerse en el sistema educativo y el abandono por parte de los alumnos payos de los centros escolares donde cursan estudios alumnos gitanos.

A su lucha en favor de la educación de los jóvenes, se une su esfuerzo por la necesidad de acercarse a la población mayoritaria para alcanzar un mayor conocimiento de su cultura y por modificar una costumbre fuertemente arraigada como es el destierro de familias derivado de enfrentamientos entre clanes.

En el ámbito de la vivienda se destacó la práctica erradicación del chabolismo, aunque haciendo mención a la subsistencia del Poblado del Encuentro en Burgos y de infraviviendas en el asentamiento de la carretera de Madrona (Altos de la Piedad). Si bien se han valorado positivamente los compromisos municipales existentes para la cesión de viviendas a la población asentada. En dicha reunión se invitó al Procurador a visitar el mencionado Poblado.

Es intención del Procurador del Común exigir, si fuera necesario, un mayor esfuerzo por parte de las administraciones públicas en la solución de los problemas que todavía padecen en el acceso a la vivienda.

SANIDAD

Aludiremos ahora a la actuación de oficio desarrollada en orden a verificar la situación de seguridad de los Centros sanitarios de Castilla y León dado el creciente número de agresiones sufridas por el personal de los mismos. El expediente tenía la referencia **OF/45/05**. Solicitada información a la Consejería se expuso la situación individualizada por provincias tanto en Atención Primaria como en Atención Especializada haciendo mención expresa de la constancia de denuncias presentadas y sistemas de seguridad existentes en cada caso. A la vista de la información remitida, entendimos que carecíamos de datos para examinar en profundidad la cuestión por lo que solicitamos que nos ampliara la información a fin de conocer qué actuaciones estaba llevando a cabo la Administración autonómica en aplicación y desarrollo del Plan Integral de Seguridad del Personal de las Instituciones Sanitarias de la Gerencia Regional de Salud.

El análisis de la información recibida nos llevó a dictar una resolución estructurada en dos apartados: el relativo al tratamiento normativo de la seguridad del personal al servicio de las instituciones sanitarias dependientes de la Gerencia Regional de Salud y el estudio de los medios con que cuentan los centros (tanto de Atención Primaria como de Atención Especializada) a fin de garantizar la citada seguridad.

En el primero de los aspectos y después de estudiar la base normativa llegamos a la conclusión de que, desde una perspectiva teórica, la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León cumplía debidamente con las obligaciones que tanto la normativa comunitaria como la estatal imponen en cuanto a la implantación de protocolos y procedimientos que garanticen la asistencia del personal a su servicio (cualquiera que sea la naturaleza jurídica de esta vinculación) cuando existe una agresión estableciendo asimismo sistemas de prevención.

Por lo que respecta a la dotación de medidas de seguridad en los centros sanitarios, extrajimos dos conclusiones: el diferente tratamiento existente entre los Centros de Salud y los Hospitales y la diversidad dentro de cada categoría dependiendo de las provincias. Como introducción pusimos de manifiesto que, en muchos casos, la seguridad parece centrarse más en los inmuebles que en el personal si bien hicimos notar que, a tenor de la información remitida por la Consejería, ninguna organización profesional o colegial ha ejercitado acciones judiciales en ninguna de las provincias de nuestra Comunidad pese a la cantidad cada vez más numerosa de agresiones sufridas por los profesionales. Pese a ello subrayamos que estas asociaciones sí aparecen reiteradamente en los medios de comunicación (básicamente prensa escrita) “denunciando” agresiones físicas o verbales a sus colegiados o afiliados.

Estudiado, asimismo, el deterioro de la relación paciente-facultativo con el devenir del tiempo, nos pareció adecuado indicar que debe proporcionarse al ciudadano una nueva imagen del profesional sanitario depurando la visión que tiene el usuario de la sanidad pública. Esta depuración pasa no sólo por campañas al efecto sino por la propia formación del personal quien a veces da una imagen fría y distante lo que, en situaciones problemáticas, puede incluso desembocar en agresiones. A tal efecto instamos un especial impulso de las actividades de formación recogidas expresamente en el Plan Integral de Seguridad en la Gerencia Regional de Salud.

Por otro lado, de la información recabada concluimos que se genera una mayor agresividad en situaciones de masificación de servicios, en los que toda persona quiere o espera una atención rápida, eficaz y desde luego puntual. Esta nos pareció la causa por la que los Servicios de Urgencia han sido la diana de las situaciones más tensas y conflictivas entre ciudadanos y profesionales pero esto mismo se ha ido extendiendo a lugares tradicionalmente pacíficos como los Centros de Salud, Consultas Externas de Especializada, antesala de quirófanos, UCI, Servicios de Atención al Usuario, etc. Por eso consideramos que una de las tareas más importantes a acometer por parte de la Gerencia Regional de Salud era la dotación a estos servicios (principalmente los servicios de urgencias de los hospitales) de un número de profesionales adecuado a la demanda asistencial lo que reduciría notablemente el tiempo de espera

y el nerviosismo que éste genera. Esta congestión obedece muchas veces, y así lo ponen reiteradamente de manifiesto las autoridades sanitarias, a lo que algunos gerentes llaman “desmesurada costumbre” de acudir a los hospitales cuando podrían ser tratados en los centros de salud. Podemos oponer, sin embargo, que en gran cantidad de ocasiones los profesionales que realizan sus funciones en los servicios de urgencias de los Centros de Atención Primaria no cuentan con medios necesarios para desempeñar su trabajo lo que supone que el paciente después de esperar en el citado centro es remitido al Hospital conllevando una “doble espera” además de la consiguiente decepción. Si a esto unimos la deficiente información que se da al usuario sobre los supuestos en que puede y debe ser atendido en su centro de salud, nos encontramos con la verdadera causa del colapso y con el porqué de esa “desmesurada costumbre” (al margen del escaso número de pacientes cuya conducta no obedece a ninguna de estas razones pero que constituirían por esta misma causa una excepción).

Hasta aquí abordamos el tema desde una perspectiva genérica haciendo después un estudio detallado de la información remitida y de las posibles medidas a adoptar para evitar las agresiones y para paliar, en la medida de lo posible, las consecuencias de las mismas que pasamos a detallar:

Observamos que en los Centros de Salud de nuestra Comunidad el tratamiento de la cuestión es muy dispar puesto que nos encontramos desde provincias donde los mismos no disponen de ningún servicio de seguridad (Ávila y Soria) hasta aquellas en las que los centros además de un servicio de vigilante sin arma, cuentan con alarma de seguridad y el llamado “pulsador anti-pánico” (Valladolid Este). Existen, asimismo, casos intermedios como los de Segovia en los que los Puntos de Atención Continuada tienen instalados sistemas de alarmas acústicas y luminosas que pueden activarse a distancia con el fin de disuadir del intento de agresión.

En este sentido no nos pareció adecuado que los centros de salud de algunas provincias carecieran de medida de seguridad alguna por lo que instamos a la Gerencia a hacer el esfuerzo presupuestario suficiente para dotar a cada centro de salud, dependiendo de las necesidades particulares de cada uno de ellos, de unas condiciones mínimas que garanticen la seguridad del personal y de las instalaciones. Por otra parte entendimos que debía hacerse un estudio de la conflictividad de cada centro a fin de valorar la colocación del llamado “pulsador anti-pánico” o de incidente en aquellos en los que por su ubicación, la problemática de sus usuarios o cualquier otra circunstancia se haga necesaria. Por lo que respecta a la instalación de videocámara y dado que su implantación ha sido desigual en los centros de otras Comunidades Autónomas no constando en la información remitida su ubicación en ninguno de los centros de salud de Castilla y León, entendimos que era una alternativa a valorar por la propia Administración sanitaria en cada caso concreto.

En cuanto a la Atención Especializada, hallamos la principal problemática en el Servicio de Urgencias. El nerviosismo del usuario, la masificación, la falta de identificación del profesional que a veces, abrumado por la continua afluencia de pacientes y sus acompañantes, da una imagen fría y deshumanizada, hace que la mayoría de las agresiones se produzcan en este emplazamiento. A tales efectos instamos a la Administración sanitaria a hacer un esfuerzo no sólo en cuanto a la dotación de medios personales y materiales sino mediante la realización de actividades formativas del personal a fin de que la comunicación con el paciente y sus acompañantes sea más fluida. En este sentido nos pareció adecuado adoptar medidas para la identificación del profesional desde el momento en que el enfermo entra en urgencias (muchas veces el paciente ignora la cualificación profesional de quien toma los datos y determina la urgencia).

Por otra parte observamos que, en la mayoría de los casos, las medidas de seguridad se limitaban a un vigilante de seguridad que presta sus servicios desde la Unidad de Urgencias sin otros medios de apoyo. El único supuesto en el que encontramos "pulsador de pánico" como medida complementaria fue en el caso del Hospital Fuente Bermeja de Burgos por su condición de centro psiquiátrico. Sin embargo, entendimos que la experiencia ha demostrado la necesidad de medios adicionales dado que un solo vigilante, como medio de seguridad activa para todo un edificio (generalmente como medio de controlar los accesos), era insuficiente y que la eficacia de los citados pulsadores (como medio de seguridad pasiva) ha quedado más que acreditada. Comprobando que esta previsión estaba contemplada en el Plan Integral de Seguridad de la Gerencia Regional de Salud únicamente nos vimos en la necesidad de instar a la Administración sanitaria a su instalación para que las previsiones del citado Plan no fueran una mera declaración de intenciones.

En el informe remitido se hacían constar asimismo las medidas implantadas en los hospitales para controlar el acceso a los mismos. Sin perjuicio del carácter controvertido de las mismas puesto que parece indudable que deben ser los propios pacientes y sus familiares quienes se responsabilicen de evitar la masificación en las habitaciones y pasillos de los centros hospitalarios garantizando la tranquilidad y el descanso de los enfermos, apuntamos la implantación de restricciones en el acceso (mediante el establecimiento de horarios de visita o medidas análogas) como una cuestión dentro del ámbito del poder de auto-organización del centro. En todo caso expusimos que el personal (ya sea de seguridad ya sean celadores) debe velar por unas condiciones mínimas de quietud y respeto al enfermo (que generalmente comparte habitación con otro/s paciente/s).

Por último, nos referimos a los supuestos en los que la agresión ya ha tenido lugar. En estos casos el Plan Integral informa de la existencia de mecanismos para recabar la asistencia de los Servicios Jurídicos de la

Comunidad Autónoma y la normativa aplicable a tales supuestos que ya data de 1997. Por otra parte, se apunta la existencia de una póliza de defensa jurídica (que no viene sino a incrementar las garantías que el propio Ordenamiento Autonómico recoge para todo el personal a su servicio). Propugnamos que estas medidas así como otras de carácter asistencial o destinadas a la rehabilitación del profesional tales como la reinserción en el puesto de trabajo o apoyo psicológico debían ser no sólo generalizadas sino difundidas. En este sentido, el Plan de Prevención de Agresiones del Servicio Murciano de Salud recoge el derecho de renuncia del médico a seguir prestando la asistencia médica o a tener contacto con el acompañante de conformidad con el artículo 5.1d de la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de Ordenación de las Profesiones Sanitarias, así como el art. 9 del Código de Ética y Deontología Médica, previendo otras medidas tales como la comunicación al agresor del cambio de médico por parte de la Gerencia como consecuencia de la petición del facultativo agredido o el establecimiento de protocolos para que el personal del centro se organice de modo que la persona agredida no tenga que volver a atender al paciente conflictivo.

Para finalizar sostuvimos en nuestra resolución la necesaria difusión de las posibles consecuencias jurídico-penales de las agresiones haciendo hincapié en la tipificación de tales conductas como un delito de atentado que lleva aparejada no sólo una grave sanción penal sino la consiguiente responsabilidad civil (y por tanto pecuniaria).

En atención a todos estos argumentos dictamos resolución con el siguiente contenido:

"Arbitrar mecanismos de diálogo permanente con sindicatos y colegios profesionales en orden a la prevención de las agresiones en el centro de trabajo y con el fin de paliar las consecuencias de las mismas informando a estas asociaciones de los mecanismos administrativos disponibles a fin de que éstas los pongan en conocimiento y a disposición de sus colegiados y afiliados.

Fomentar especialmente las actividades preventivas de agresión entre las que ocupan un lugar destacado la formación de los profesionales en orden a un no sólo adecuado trato al paciente sino a una comunicación fluida entre el profesional y el usuario de la sanidad pública.

Llevar a cabo un estudio pormenorizado de las plantillas actuales en los Servicios de Urgencia de los Hospitales a fin de dotarlos del personal necesario para hacer frente a la demanda existente para lograr no sólo una utilización adecuada de los recursos materiales y personales sino la necesaria descongestión de los citados servicios.

Intensificar la formación e información del usuario de los servicios sanitarios a fin de ilustrarle en qué

casos acudir al servicio de urgencias de su centro de salud no sólo es más adecuado sino que conllevaría una atención igual de eficaz pero más inmediata.

Dotar a los Centros de Atención Primaria de los medios personales y, sobre todo materiales, necesarios para dar al paciente una atención adecuada en el mayor número de casos posibles evitando así tener que remitirlo al Servicio de Urgencias de los Centros Hospitalarios.

En el caso de la Atención Primaria, que se estudien detalladamente las necesidades mínimas de cada Centro de Salud a fin de dotarlos de medios de seguridad adecuados a sus circunstancias que garanticen la integridad de las personas, los bienes y los inmuebles dotando a los más conflictivos del llamado pulsador antipánico o medida equivalente.

Adoptar las medidas oportunas para la instalación en los servicios de urgencias de dispositivos de alarma interna de incidencias que complementen las medidas de seguridad existentes, básicamente en los servicios de urgencias de los hospitales de la Comunidad Autónoma a fin de garantizar la seguridad del personal que presta sus servicios en dichas unidades.

Arbitrar las medidas necesarias para una difusión adecuada de los derechos que asisten al personal que ha sido agredido (tanto desde la perspectiva de su defensa jurídica como el necesario apoyo psicológico o la opción de no atender al agresor) y de las consecuencias administrativas y jurídicas (haciendo especial hincapié en las penales) para quienes son autores de cualquier tipo de agresión”.

Tras la recepción de la resolución, la Consejería de Sanidad ha estimado oportuno estimarla, a cuyo efecto nos remitió una exhaustiva respuesta indicándonos las actividades y actuaciones llevadas a cabo para tal fin.

EXTRANJERÍA

1. Autorizaciones de residencia temporal para extranjeros por razones de arraigo

Esta Institución inició de oficio, en el año 2006, una investigación sobre la actuación desarrollada por los ayuntamientos de la Comunidad en relación con las autorizaciones de residencia temporal por razones de arraigo (OF/22/06).

En este sentido, una de las aportaciones más destacadas del RD 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se había aprobado el Reglamento de la LO 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, había sido la regulación en su art. 45.2 b), dentro de las autorizaciones de residencia temporal por circunstancias excepcionales y en desarrollo de lo establecido en el art. 31.3 de la LO 4/2000, de 11 de enero, de la autorización de

residencia temporal por razones del denominado arraigo social. Sin perjuicio del cumplimiento de los diversos requisitos exigidos para que pudiera ser concedida la autorización indicada, el precepto citado preveía que el arraigo que constituía el presupuesto de la autorización de residencia temporal fuera acreditado mediante un informe de inserción social emitido por el Ayuntamiento en el que tuviera su domicilio habitual el solicitante.

Como señalábamos en el informe correspondiente a aquel año 2006, considerando que la aplicación del mecanismo indicado por los ayuntamientos más importantes, en términos de población, de esta Comunidad podía ser un indicador relevante del conocimiento que aquéllos tenían de la situación jurídica, económica y social de los extranjeros residentes en el término municipal de que se tratara, estimamos conveniente dirigirnos a los ayuntamientos de los municipios con una población superior a los 20.000 habitantes en solicitud de información relacionada con la elaboración y emisión de los informes indicados.

Pues bien, de la información municipal que ha sido remitida a esta Procuraduría se desprendían dos cuestiones, directamente vinculadas con los informes acreditativos de la inserción social de los solicitantes. Tales cuestiones eran la información proporcionada a los extranjeros sobre las posibilidades de solicitar este tipo de informes y la inexistencia de mecanismos de coordinación entre los ayuntamientos y las subdelegaciones del gobierno en relación con estos supuestos de autorización de residencia temporal por razones de arraigo.

En relación con la primera de las cuestiones señaladas, pusimos de manifiesto nuestro reconocimiento a la labor desarrollada en este sentido por todos los ayuntamientos a los que nos habíamos dirigido. Sin embargo, estimamos oportuno instar a las entidades locales a que continuaran llevando a cabo actuaciones con la finalidad de mejorar y potenciar los sistemas de información y orientación de los extranjeros residentes en los municipios respectivos, tanto con carácter general, como en relación con la posibilidad de solicitar el informe de inserción social indicado.

En este sentido, entre las medidas que podían ser adoptadas con aquel fin, citamos las siguientes: creación de oficinas específicas de atención e información al inmigrante; establecimiento de mecanismos de colaboración con las asociaciones de inmigrantes y organizaciones no gubernamentales que desarrollan funciones de atención a los extranjeros; edición de folletos informativos en varios idiomas sobre la posibilidad de solicitar el informe en cuestión; o, en fin, creación de modelos normalizados de solicitudes del informe previsto en el reiterado art. 45.2 b) del RD 2393/2004, de 30 de diciembre (algunas de estas medidas ya estaban siendo adoptadas por ayuntamientos concretos).

En cualquier caso, la información que se proporcionara sobre las posibilidades de pedir la emisión del

informe en cuestión, sobre su contenido y sobre sus posibles efectos administrativos, debía ser realista y evitar crear falsas expectativas a quien lo solicitara.

El segundo de los aspectos al que nos referimos en la resolución formulada fue el relativo a la existencia de algún tipo de mecanismo de coordinación entre los ayuntamientos y las subdelegaciones del gobierno en materia de autorizaciones de residencia por circunstancias de arraigo. Al respecto, procedía recordar que el informe previsto en el RD 2393/2004, de 30 de diciembre, al fin y al cabo, forma parte de un procedimiento administrativo que finaliza con la concesión o con la denegación por la Subdelegación del Gobierno respectiva de la autorización de residencia temporal correspondiente.

Sin embargo, de la información que había sido obtenida se desprendería que los ayuntamientos no tenían ningún tipo de comunicación oficial relativa a las resoluciones de estos procedimientos, y en aquellos casos en los que obtenían un conocimiento del contenido de tales resoluciones, lo hacían de una manera informal, normalmente a través de los propios interesados. Lo anterior, resultaba especialmente relevante, considerando que el art. 46.2 c) del RD 2393/2004, de 30 de diciembre, dedicado al contenido del informe en cuestión, se refería a varias exigencias genéricas y, en cierto modo indeterminadas, de cuyo cumplimiento dependerá, finalmente, la concesión o denegación de la autorización de residencia temporal.

A la vista de lo anterior, y siempre con respeto a las competencias tanto de las entidades Locales como de la Administración estatal, resultaba oportuno que se estableciera algún mecanismo de coordinación entre ayuntamientos y subdelegaciones del gobierno en relación con este procedimiento. Esta coordinación debería incluir, cuando menos, la comunicación a los ayuntamientos que hubieran emitido el informe contemplado en el art. 45.2 b) del RD 2393/2004, de 30 de diciembre, de las resoluciones que fueran adoptadas a la vista de tales informes.

En atención a los argumentos expuestos, se procedió a formular una resolución a cada uno de los ayuntamientos de municipios con una población superior a los 20.000 habitantes, con el siguiente tenor literal:

“En relación con el informe de inserción social emitido por los ayuntamientos previsto en el art. 45.2 b) del RD 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprobó el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, adoptar las siguientes medidas:

Primero.- Potenciar y mejorar los sistemas de orientación e información a los extranjeros respecto a la posibilidad de solicitar el informe de inserción social citado.

Segunda.- Solicitar a la Subdelegación del Gobierno respectiva el establecimiento de meca-

nismos de colaboración que incluyan, cuando menos, la comunicación de la Resolución final que se adopte en el procedimiento administrativo correspondiente dirigido a obtener la autorización de residencia temporal por razones de arraigo”.

Por su parte, aunque las subdelegaciones del gobierno se encuentran fuera del ámbito de supervisión de esta Institución, también procedimos a comunicar a aquellas el contenido de la resolución indicada, a los efectos oportunos.

Con posterioridad a la fecha de cierre de este informe, nueve ayuntamientos habían aceptado expresamente la resolución formulada.

2. Acceso a una vivienda digna y adecuada de los inmigrantes

En el informe correspondiente al año 2006, nos referíamos al inicio de una actuación de oficio dirigida a supervisar las actuaciones que estaban siendo llevadas a cabo por la Administración autonómica con la finalidad de atender las necesidades de vivienda de las personas inmigrantes residentes en Castilla y León (**OF/21/06**).

La directriz esencial de la actuación pública en este ámbito debe ser la igualdad. Así, el art. 13 de la LO 4/2000, de 11 de enero, reguladora de los derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, no deja dudas respecto al derecho de los extranjeros residentes a acceder al sistema público de ayudas en materia de vivienda en las mismas condiciones que los españoles.

En el ámbito concreto de Castilla y León, con posterioridad al inicio de esta actuación de oficio, había tenido lugar la aprobación y entrada en vigor de un nuevo Estatuto de Autonomía. En concreto, los arts. 10 y 16.16 del mismo afectaban directamente al objeto de la actuación de oficio, puesto que una interpretación conjunta de ambos preceptos, conducía a afirmar que las políticas públicas dirigidas a garantizar el derecho reconocido en el art. 47 de la Constitución, debían tener en consideración también el acceso a una vivienda digna y adecuada de un colectivo de personas, como es el integrado por los inmigrantes, cuya problemática, en este y en otros ámbitos, presenta especificidades relevantes.

La especial consideración de las necesidades residenciales de los inmigrantes (así como las de otros colectivos desfavorecidos) en el desarrollo de las políticas dirigidas a eliminar los obstáculos que impiden el acceso a una vivienda digna, ya había sido puesta de manifiesto por los Comisionados Parlamentarios en el año 2003 en las XVIII Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo y, más recientemente, en las XXI Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo, que habían tenido lugar en León en el mes de octubre de 2006.

A conclusiones análogas han llegado otras instituciones propias de la Comunidad de Castilla y León,

como el Consejo Económico y Social, que en su informe sobre la Situación Económica y Social de la Comunidad en el año 2006 puso de manifiesto que estimaba preciso que se fomentaran las políticas de apoyo al acceso a una vivienda digna, incrementándose las ayudas específicas para algunos sectores de población, incluyendo expresamente entre estos sectores al colectivo inmigrante.

El marco jurídico y competencial imponía a la Administración de la Comunidad y a los entes locales la obligación de adoptar medidas dirigidas a garantizar a todos el acceso a una vivienda digna y adecuada, debiendo tener en cuenta para ello las circunstancias específicas que afectan a determinados grupos de población, como el de los inmigrantes. La Administración autonómica había sido consciente de la existencia de aquella obligación, así como de la relevancia que la vivienda tiene para la integración de los extranjeros residentes en Castilla y León, incluyendo, dentro del Plan Integral de Inmigración en Castilla y León 2005-2009, a la vivienda, como una de las áreas de su parte operativa.

Pues bien, considerando lo anterior y a la vista del contenido del informe que había sido proporcionado a esta Institución por la Consejería de Fomento en el año 2007, procedimos a formular varias sugerencias relativas a las actuaciones que estaban siendo desarrolladas por la Administración autonómica con el fin de garantizar las necesidades residenciales de las personas inmigrantes.

Para ello, seguimos la estructura utilizada por el Plan Integral de Inmigración 2005-2009, incluyendo nuestras sugerencias dentro de cada uno de los tres objetivos específicos incluidos en el área de vivienda de aquel Plan.

Sin perjuicio de lo anterior, con carácter previo hicimos una referencia a una medida de estudio y diagnóstico de la problemática que había dado lugar a la actuación de oficio, cuya adopción estimábamos conveniente, considerando debidamente las peculiaridades relacionadas con el fenómeno de la inmigración en el ámbito de la vivienda. Algunas de estas peculiaridades a las que hicimos referencia son, sin ánimo exhaustivo, las siguientes: la necesidad de acceso a un alojamiento de forma inmediata y urgente en el momento de la llegada del inmigrante a la Comunidad; las posibles dificultades de acceder a la información ofrecida por las administraciones públicas sobre las ayudas existentes; especial movilidad laboral de este colectivo, que puede motivar frecuentes cambios de residencia; posibles dificultades de acreditación de ingresos económicos, a los efectos de poder acceder a las ayudas; dificultades para celebrar contratos de arrendamiento debido a un posible rechazo social por los arrendatarios; infravivienda y hacinamiento, en especial en relación con el desarrollo de trabajos de temporada; o, en fin, localizaciones puntuales donde la especial concentración de inmigrantes genere mayores necesidades de vivienda para este grupo de población.

En concreto, el tenor literal de la parte dispositiva de la resolución formulada a la Consejería de Fomento, en la cual se incluyeron las sugerencias realizadas, fue el siguiente:

“Con la finalidad de fomentar el acceso a una vivienda digna de los extranjeros residentes en Castilla y León y en el marco del Plan Integral de Inmigración en Castilla y León 2005-2009, adoptar las medidas que a continuación se señalan:

1ª.- Elaborar un estudio acerca de la situación del derecho de acceso a una vivienda digna de los inmigrantes, donde se diagnostiquen los principales obstáculos y las necesidades específicas que afectan a este colectivo y se identifiquen las medidas más adecuadas para mejorar el cumplimiento de aquel derecho.

2ª.- En el ejercicio de las competencias atribuidas a esa Administración autonómica, velar por el cumplimiento de las medidas contempladas en la normativa urbanística para evitar la segregación espacial, garantizando el cumplimiento de un índice de variedad urbana para los sectores de suelo urbano no consolidado y urbanizable y la introducción de coeficientes de ponderación, en los instrumentos de planeamiento urbanístico.

3ª.- Cuando sea necesario, incluir el compromiso de destinar viviendas a inmigrantes en los convenios específicos de colaboración celebrados entre la Administración de la Comunidad de Castilla y León y los ayuntamientos con la finalidad de promover viviendas concertadas de alquiler y alojamientos protegidos públicos.

4ª.- Facilitar el acceso de los inmigrantes a las ayudas al alquiler, eximiendo a estos del cumplimiento del requisito de ingresos mínimos exigido, con carácter general, en las convocatorias de aquellas ayudas, o, cuando menos, flexibilizando su aplicación.

5ª.- Favorecer el acceso de los inmigrantes a la Reserva de Viviendas Vacías para el Alquiler, interpretando flexiblemente la acreditación de la solvencia mínima para acceder al Registro de Potenciales Arrendatarios.

6ª.- Eximir o, cuando menos, flexibilizar para los inmigrantes el requisito de residencia previa en un municipio para acceder a una vivienda promovida con subvención de la Junta de Castilla y León.

7ª.- Incluir a los inmigrantes dentro de los colectivos que pueden acceder a las ayudas destinadas a subvencionar la adquisición de vivienda.

8ª.- Con la finalidad de mejorar los servicios de información en materia de vivienda, regular

normativamente las Oficinas de Información de Vivienda.

9ª.- Establecer mecanismos de colaboración con las entidades sociales que llevan a cabo actuaciones dirigidas a proporcionar alojamiento a personas inmigrantes.

10ª.- Incrementar la oferta de viviendas móviles para atender necesidades de urgencia.

11ª.- Contemplar expresamente la posibilidad de ceder temporalmente el uso de las viviendas de promoción directa disponibles para atender situaciones de emergencia”.

En la fecha de cierre de este informe, no había sido recibida la contestación de la Administración autonómica a nuestra resolución.

3. Integración laboral y empleo irregular de los inmigrantes

En el año 2007, esta Institución ha iniciado de oficio una investigación sobre las medidas que estaban siendo adoptadas por las administraciones públicas para fomentar la integración laboral en Castilla y León de los extranjeros no comunitarios, así como para luchar contra el empleo irregular de personas integrantes de este grupo de población (OF/20/07).

Cualquiera que sea la fuente utilizada, se puede llegar a la conclusión de que Castilla y León es una Comunidad Autónoma que está sufriendo un cambio cualitativo importante en cuanto a su estructura demográfica debido al incremento de la inmigración. Este fenómeno requiere de los poderes públicos de la Comunidad la adopción de políticas públicas en distintas áreas dirigidas a conseguir la plena integración de los inmigrantes. Sin duda, el empleo es un factor esencial de integración y además, en el caso de los extranjeros no comunitarios, un elemento imprescindible para acceder y conservar una situación administrativa regular, con las consecuencias que ello tiene desde el punto de vista del reconocimiento de derechos sociales.

Por el contrario, el empleo irregular de personas extranjeras supone, con carácter general, la creación de situaciones en las cuales los derechos de estas personas y sus condiciones laborales resultan impropias de sociedades avanzadas. Las empresas que realizan estas contrataciones irregulares vulneran los derechos de estos trabajadores, ejercen una competencia desleal con otras empresas que aplican a sus empleados las condiciones de trabajo legalmente establecidas y cometen un fraude a las administraciones públicas.

No cabe duda de que los organismos públicos competentes deben poner el máximo empeño en coordinar sus esfuerzos para tratar de detectar ese empleo irregular de personas extranjeras y sancionarlo debidamente.

Un síntoma de que este fenómeno del empleo irregular de extranjeros no comunitarios podía estar

afectando especialmente a Castilla y León lo encontramos en el hecho de que, según los datos proporcionados por la Dirección General de Trabajo y Prevención de Riesgos Laborales (que constaban en el Informe del Consejo Económico y Social de Castilla y León sobre la situación económica y social de la Comunidad en 2006), el número de infracciones en materia de empleo y extranjeros que habían sido detectadas por la Inspección de Trabajo había crecido en el año 2006, respecto al año anterior, un 95 %, mientras que el importe de las sanciones impuestas en este ámbito se había incrementado en el mismo período de tiempo un 99,7 %.

Esta Institución tampoco había sido ajena a esta problemática, habiendo sido varias las quejas presentadas por los ciudadanos en relación con las consecuencias derivadas del empleo irregular de extranjeros no comunitarios.

Por los motivos expuestos, se estimó oportuno iniciar una actuación de oficio sobre esta problemática y dirigirla, en el marco de la misma, a la Dirección Territorial de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y a las Consejerías de Empleo y Justicia e Interior de la Junta de Castilla y León, en solicitud de información relativa a las medidas adoptadas para lograr la integración laboral de la población inmigrante y luchar contra el trabajo irregular de los extranjeros no comunitarios.

En la fecha de cierre de este informe esta Institución no había adoptado aún una postura en relación con la problemática que había dado lugar a la actuación de oficio. En el informe correspondiente al año 2008, informaremos sobre el contenido de la decisión de esta Procuraduría y sobre el resultado de la actuación de oficio.

ÁREA A

FUNCIÓN PÚBLICA

Expedientes Área	389
Expedientes remitidos a otros organismos	14
Expedientes admitidos	101
Expedientes rechazados	51

1. FUNCIÓN PÚBLICA GENERAL

Del total de 389 quejas presentadas en el año 2007 por los ciudadanos en el Área de Función Pública, 146 se correspondían con el ámbito de la Función Pública General, 46 con la Función Pública Docente o Educativa, 190 con la Función Pública Sanitaria y 7 con la Función Pública Policial.

Estos datos, puestos en relación con las quejas presentadas el año 2006, implican que el número de reclamaciones presentadas en el año 2007 guarda una sustancial identidad en los ámbitos docente (45 en el año

2006) y policial (9 quejas), mientras que se ha experimentado un considerable descenso en la Función Pública General (441 reclamaciones en el año 2006) y en la Función Pública Sanitaria (305 quejas).

El motivo del descenso de reclamaciones se concreta en que el pasado año, al contrario de lo que ha ocurrido en el año 2007, se remitieron al Procurador del Común un elevadísimo número de quejas, formuladas todas ellas por diversos ciudadanos en escritos individualizados con el mismo texto y contenido sobre una problemática común, en particular, sobre los llamados procesos de consolidación de empleo temporal y sobre convocatorias puntuales de selección de personal sanitario.

Valorando en particular la Función Pública General, hay que destacar que de las 146 quejas presentadas, los sectores que han generado mayor número de reclamaciones, siguiendo la línea de otros informes, son los sistemas de selección de personal (50) y la gestión de los sistemas de provisión de puestos de trabajo (47). A gran distancia, se han interpuesto 8 reclamaciones en materia retributiva y 7 en materia de acoso laboral.

En este ámbito de la Función Pública General, hay que destacar la colaboración de las Administraciones desde un punto de vista global, tanto en lo que se refiere a la remisión de la información requerida por el Procurador del Común (siendo la única excepción la información requerida a la Consejería de Cultura y Turismo en el expediente de queja **Q/207/06**) como en lo concerniente a la respuesta a nuestras resoluciones. En este sentido, hemos de subrayar que las ocho resoluciones remitidas a las corporaciones locales fueron aceptadas, y que del total de veinte resoluciones dictadas, solamente tres fueron rechazadas, si bien debe precisarse que cuatro están pendientes de respuesta.

En el caso de las resoluciones dirigidas a la Administración autonómica, ésta emitió la oportuna respuesta, bien aceptando, bien rechazando motivadamente la resolución, a excepción de dos resoluciones relativas a la aprobación del calendario del operativo de incendios forestales de la Consejería de Medio Ambiente y a la necesidad de actualizar la Relación de Puestos de Trabajo de los Servicios Periféricos de la Consejería de Economía y Empleo a la nueva organización administrativa existente desde el año 2003, las cuales no han sido objeto de respuesta a pesar de haber realizado reiterados requerimientos.

Asimismo, es conveniente indicar que en la tramitación de los expedientes de queja en materia de Función Pública General se ha corroborado la existencia de dos dinámicas de actuación: En primer lugar, la denuncia de problemáticas reiteradas todos los años, entre las que se podrían citar como ejemplo la necesidad de mejorar la transparencia de las administraciones públicas en los procesos de selección de personal, facilitando el acceso de los aspirantes a la información obrante en los expedientes administrativos así como la mejora de la gestión

de los procedimientos de provisión de puestos de trabajo en las administraciones públicas -tanto en la inclusión en las correspondientes convocatorias de las plazas vacantes, como en el cumplimiento de los plazos previstos legalmente-, con el fin de lograr que el derecho a la carrera administrativa de los funcionarios públicos se convierta en una realidad, circunstancia esta última que dio lugar a la presentación de 39 quejas.

En segundo lugar, las quejas presentadas ante esta Institución han puesto de manifiesto que la adopción de soluciones por parte de las administraciones para dar respuesta a problemas surgidos en el desempeño de la Función Pública no atiende a los principios de celeridad y eficacia administrativa contemplados en la Ley. Valga como ejemplo a este respecto la problemática surgida en los años 2006 y 2007 a consecuencia de la deficitaria situación del Punto de Información y Atención al Ciudadano de la Administración de la Comunidad de Castilla y León ubicado en la ciudad de Ponferrada.

Finalmente, debe precisarse que el estudio de las quejas realizado por el Procurador del Común a lo largo del año 2007 permite concluir que la actuación de las administraciones públicas, sin perjuicio de actuaciones singulares que, en su caso, han sido objeto de reproche, se ha sujetado con carácter general a la normativa vigente, motivo por el cual el número de resoluciones adoptadas a favor de los reclamantes ha sido considerablemente inferior al de aquéllas en las que se ha considerado la actuación de la Administración ajustada a derecho.

1.1. Selección de personal e ingreso en las administraciones públicas

Sigue siendo este apartado al igual que en los años anteriores el que mayor número de quejas ha generado.

Reseñando alguna de las actuaciones desarrolladas por la Institución el pasado año comenzaremos con el expediente de queja **Q/2093/06**.

Este expediente puso en tela de juicio, una vez más, la falta de transparencia de las administraciones públicas en la gestión de los procesos de selección de personal.

En el escrito de queja se hacía alusión a la existencia de presuntas irregularidades en la convocatoria realizada por el Ayuntamiento de Ciudad Rodrigo para la provisión de plazas de formadores para los Programas de Garantía Social (Modalidad Formación-Emplo para el puesto de Experto en Restaurante y Bar) para el curso 2006-2007.

Según manifestaciones del autor de la queja, uno de los aspirantes presentó alegaciones al desarrollo del proceso selectivo. Dichas alegaciones fueron desestimadas sin realizarse ningún tipo de motivación al respecto.

Iniciada la investigación oportuna, se solicitó copia completa del expediente del proceso selectivo convocado por el Ayuntamiento para la provisión de las plazas.

Vistos tanto el informe relativo al proceso selectivo objeto de la reclamación como la copia completa del expediente de selección, se dejaron sentadas dos premisas básicas.

En primer lugar, se aludió a la reiterada Jurisprudencia que valora que la no impugnación de las bases de una convocatoria para el acceso a la Función Pública y la subsiguiente participación en las correspondientes pruebas selectivas, determina que estas bases devienen firmes e inatacables, no pudiéndose impugnar posteriormente por quienes se aquietaron ante las mismas y sólo las discutieron al no verse entre los aspirantes seleccionados.

En segundo lugar, también se reconoció que es reiterada la Jurisprudencia que avala la denominada “discrecionalidad técnica” de los órganos de selección de personal de las administraciones públicas, lo que supone que los juicios técnicos que emiten los Tribunales respecto de la documentación y trabajos aportados por los aspirantes, así como sobre sus conocimientos, aptitudes e historiales, no pueden ser sustituidos ni por una decisión de la Administración ni por un pronunciamiento de los Tribunales de Justicia (entre otras, STS de 27 de octubre de 1998).

La problemática que se desprendía del escrito de queja no radicaba tanto en la posible ilegalidad de las bases de la convocatoria o en la calificación otorgada por el Tribunal calificador al proyecto presentado por el aspirante, sino en la absoluta falta de motivación de la respuesta remitida por el Ayuntamiento de Ciudad Rodrigo a la reclamación presentada por el interesado.

Por ello, se indicó al Ayuntamiento que debía dar cumplimiento al deber jurídico de motivación, deber que resulta necesario interpretar en el amplio sentido de limitar en lo posible la perplejidad de los interesados ante decisiones administrativas cuyos fundamentos les resulten incomprensibles, por no hacerse explícitos.

En el supuesto concreto de este expediente de queja, la motivación de la resolución del Tribunal calificador resultaba fundamental, puesto que, caso de que el aspirante hubiera visto aprobado su Proyecto -el cual, al parecer, había sido presentado en condiciones similares al realizado en anteriores convocatorias en las que fue seleccionado para el puesto de “Experto en Restaurante y Bar”-, habría obtenido presumiblemente el puesto de trabajo convocado, puesto que sus méritos eran superiores al de los restantes aspirantes.

Por lo tanto, la resolución del Ayuntamiento por la que se desestimó la reclamación del aspirante mencionado en el escrito de queja, en la que únicamente se expresó que se ratificaba el Acuerdo de la Comisión de Economía, Hacienda y Régimen Interior, en su reunión celebrada el día 28 de agosto de 2006, y no se realizaba consideración adicional alguna, suponía una vulneración manifiesta del deber que tienen las adminis-

traciones públicas de motivar los actos administrativos que limiten derechos subjetivos e intereses legítimos, en cumplimiento de lo establecido en el art. 54.1, letra a), LRJPAC.

En definitiva, siendo reprochable la actuación administrativa desarrollada por el Ayuntamiento de Ciudad Rodrigo en cuanto al trámite dado a la reclamación presentada por el interesado, resultaba necesario que el Ayuntamiento dictara una nueva resolución en la que se motivase adecuadamente cuál o cuáles de los apartados del Proyecto (número máximo de folios, visión del aspirante sobre funciones a desarrollar, objetivos considerados necesarios a lograr al final del periodo de actuación y técnicas de trabajo a emplear) habían sido los que dieron lugar a la decisión del Tribunal de determinar que el Proyecto no se ajustaba a las bases de la convocatoria.

En virtud de todo lo expuesto, consideramos oportuno formular la siguiente resolución:

«Que, en cumplimiento del deber que tienen las administraciones públicas de motivar los actos administrativos que limiten derechos subjetivos e intereses legítimos de los administrados establecido en el art. 54.1 LRJPAC, se proceda por ese Ayuntamiento a emitir una nueva resolución en la que se expliciten adecuadamente los incumplimientos de las bases de la convocatoria en los que incurrió el Proyecto presentado por el aspirante al puesto de trabajo “Experto en Restaurante y Bar”, y que dio lugar a su exclusión del proceso selectivo para la fase de baremación de méritos».

En este caso, el Ayuntamiento de Ciudad Rodrigo aceptó la resolución del Procurador del Común y puso de manifiesto a esta Institución que por resolución de la Alcaldía se expresaron al aspirante los incumplimientos de las bases de la convocatoria en los que incurrió el proyecto presentado.

En el expediente de queja **Q/99/07** se denunciaba la existencia de supuestas irregularidades en el desarrollo del segundo ejercicio de la fase de oposición del proceso selectivo convocado por Orden PAT/1702/2005, de 20 de diciembre, para la provisión de puestos de trabajo vacantes de la categoría de Técnico Superior de Informática en régimen de contratación laboral de carácter fijo.

Tales irregularidades habían sido puestas de manifiesto en los recursos de alzada presentados por tres aspirantes, sin que en la fecha de presentación de las quejas se hubiera emitido la oportuna respuesta por la entonces Consejería de Presidencia y Administración Territorial.

Según manifestaciones de los autores de las quejas, los aspirantes solicitaron asimismo la revisión de su ejercicio ante los miembros del Tribunal calificador, no habiendo obtenido tampoco ningún tipo de respuesta.

En atención a nuestros requerimientos de información se remitieron por la Administración autonómica los pertinentes informes, a los cuales se acompañaba la documentación necesaria para valorar el fondo de las reclamaciones planteadas.

Estudiada la información remitida por la Administración autonómica, no cabía reprochar la actuación desarrollada por la Administración regional desde el punto de vista formal, en tanto que ésta había dado respuesta expresa al recurso de reposición interpuesto por diversos aspirantes y, asimismo, el Tribunal calificador procedió a dar vista del segundo ejercicio de la oposición a los interesados que así lo solicitaron.

Señalado lo anterior, esta Procuraduría estimó que la Administración autonómica dio respuesta adecuada y motivada en derecho a la práctica totalidad de las cuestiones formuladas por los recurrentes. En este sentido, consideramos que los razonamientos expuestos eran plenamente conformes al ordenamiento jurídico, por lo que no consideramos procedente realizar ningún tipo de razonamiento adicional al respecto.

No obstante lo anterior, esta Institución realizó las tres siguientes precisiones:

Primera. En cuanto al supuesto trato discriminatorio y desigual del Tribunal calificador hacia los aspirantes, esta Procuraduría se encuentra con dos versiones totalmente contradictorias de los hechos por parte de los opositores y del órgano de selección.

Pues bien, otorgando, como no puede ser de otra manera, presunción de veracidad al informe emitido por el Tribunal calificador, hay que reconocer que la existencia de al menos cuatro opositores que denuncian ese trato desigual es un hecho que justificaría una investigación por parte de la Dirección General de la Función Pública con el fin de demostrar la realidad de los hechos denunciados y de eliminar cualquier tipo de sombra de arbitrariedad en el proceso selectivo.

Segunda. Por lo que se refiere a la ausencia de miembros del Tribunal calificador en la lectura del segundo ejercicio del proceso selectivo que dio lugar a las quejas, parece que dicha situación realmente tuvo lugar, puesto que en la Orden que resuelve los recursos de reposición tal denuncia no es desmentida y la única referencia que se hace es que el Tribunal cumplió en todo momento el quórum determinado en la normativa aplicable.

Es indudable que todo órgano de selección debe estar adornado de unas garantías de imparcialidad y objetividad suficientes a fin de que no exista resquicio alguno sobre la corrección técnica de la resolución que se adopte y, por ello, la ausencia de algún miembro del Tribunal en la lectura de los ejercicios por parte de los aspirantes sin que el Presidente hubiera interrumpido la exposición por el opositor es una situación que pone en entredicho la objetividad en la valoración de los interesados.

Esta circunstancia, en nuestra opinión, debió dar lugar a que el miembro ausente del Tribunal no emitiera su valoración respecto del aspirante al que no escuchó en su totalidad, puesto que esa valoración se había producido sin disponer de pleno conocimiento de la aptitud de dicho aspirante, y, por consiguiente, su imparcialidad y objetividad resultaba más que dudosa.

Tercera. El punto que indudablemente resultaba de mayor controversia era la resolución del Tribunal calificador de declarar como aprobado a uno de los aspirantes en el segundo ejercicio del proceso selectivo con una calificación de 6,125 puntos, a pesar de que éste únicamente realizó uno de los dos supuestos planteados por el Tribunal.

Según informó el Tribunal calificador, la Orden de convocatoria en su apartado 8.1 preveía que el segundo ejercicio sería puntuado globalmente sobre 10 puntos - siendo necesario para superarlo un mínimo de 5 puntos - y no disponía que era necesario responder a los dos supuestos planteados para superar el ejercicio.

El precitado apartado de la Orden no es objeto de interpretación por el Tribunal calificador en ninguna de las Actas del proceso selectivo remitidas a esta Institución, de manera que no fue posible conocer cuáles habían sido los criterios empleados por el órgano de selección para valorar cada uno de los dos supuestos.

No obstante lo anterior, la Orden PAT/737/2006, de 18 de abril, por la que se modifica la Base 8.1 de la Orden de convocatoria del proceso selectivo que dio lugar a las quejas, parece imponer a los aspirantes la obligación de dar respuesta a los dos supuestos planteados, al disponer respecto al segundo ejercicio que "consistirá en la redacción de dos temas de carácter teórico-práctico relacionados con la parte específica del programa". Esto es, la interpretación que parece extraerse de la Base mencionada es que quienes únicamente den respuesta a uno de los dos temas propuestos por el Tribunal calificador no podrán superar el ejercicio.

Lo que sí resulta evidente es que el supuesto realizado de los dos planteados por el aspirante en entredicho fue objeto de valoración por el Tribunal en una proporción superior al 50%, puesto que en caso contrario su puntuación jamás habría llegado a 6,125.

Asimismo, y a la vista de la documentación remitida por la Administración regional, queda seriamente en duda la transparencia del proceso selectivo en cuanto a los criterios de valoración del segundo ejercicio de la fase de oposición, ya que el Tribunal calificador, en práctica distinta a la empleada por otros órganos de selección en procesos selectivos convocados para el ingreso en la Administración autonómica que han sido objeto de supervisión por esta Procuraduría, ni de manera expresa ni de manera implícita ha establecido los criterios para valorar los dos supuestos planteados a los aspirantes.

Y, como afirmaban los reclamantes, parece razonable pensar que si éstos hubieran conocido la posibilidad de superar el ejercicio con la realización de solamente uno de los dos supuestos planteados a pesar de dejar el otro íntegramente en blanco (algo que se presupone que conocía el aspirante antes citado), el resultado de su ejercicio podría haber sido muy diferente al volcar su esfuerzo exclusivamente en un supuesto.

Así pues, teniendo en cuenta que únicamente el aspirante aludido ha superado el segundo ejercicio realizando uno de los dos supuestos planteados y que no existe documento alguno emitido por el órgano de selección relativo a la valoración del segundo ejercicio, esta Procuraduría tiene la impresión de que el citado aspirante ha sido valorado en condiciones de desigualdad con el resto de los aspirantes y que, desde un punto de vista estrictamente objetivo, parece haber tenido una posición de ventaja respecto a los restantes opositores.

Con base en los argumentos expuestos se dictó la siguiente resolución:

“Que en aras del principio de transparencia en la actuación administrativa contemplado en el art. 31.2 LGACL, se adopten cuantas actuaciones sean precisas para garantizar tanto la emisión con la mayor claridad posible de los criterios de puntuación de los aspirantes empleados por los correspondientes órganos de selección en los distintos ejercicios de los procesos selectivos como la igualdad en la información transmitida a los opositores respecto a la obligación o no de realizar la totalidad de los supuestos planteados en cada ejercicio”.

La Consejería de Administración Autonómica aceptó esta propuesta y puso de manifiesto a esta Institución que el contenido de la resolución del Procurador del Común se vería reflejado tanto en las convocatorias de los procesos selectivos, como en el manual de actuación de los Tribunales calificadoros de la Administración de la Comunidad de Castilla y León actualmente en fase de modificación y puesta al día.

En el expediente que se tramitó en esta Institución con el número **Q/546/07**, se estudió uno de los asuntos más reiterados en las quejas presentadas por los ciudadanos en materia de Función Pública, que no es otro que el de las supuestas irregularidades en la contratación de personal por las entidades locales.

En el escrito de queja se hacía alusión a la existencia de supuestas irregularidades en la contratación por el Ayuntamiento de El Arenal (Ávila) de diversos empleados municipales.

Según manifestaciones del autor de la queja, las citadas irregularidades se producían fundamentalmente con relación a los siguientes puestos de trabajo:

1.- Contratación directa de un Encargado de Obras tras la jubilación del funcionario municipal que venía ejerciendo dicha función.

2.- Se ha contratado a diversos Auxiliares Administrativos sin convocatoria pública previa.

3.- Se ha contratado por el Ayuntamiento de El Arenal un Agente de Desarrollo Local sin previa convocatoria pública.

4.- Se ha contratado por el Ayuntamiento de El Arenal a un Técnico de Turismo igualmente sin previa convocatoria pública.

5.- Un trabajador minusválido fue seleccionad directamente por el Ayuntamiento como taquillero en las piscinas municipales. Con posterioridad, fue dada de baja como taquillero tras recibir el Ayuntamiento una subvención de la Administración regional para que el citado trabajador prestara servicios como Informador local y se contrató sin mediar proceso selectivo alguno a otro trabajador.

6.- El puesto de trabajador del Archivo Municipal ha sido ocupado por un hermano del Alcalde, beneficiario de una pensión de la Seguridad Social y que percibe además una gratificación de 393 € mensuales por parte del Ayuntamiento para realizar funciones de apoyo de Biblioteca.

7.- El socorrista contratado el pasado año para las piscinas municipales carecía del título oficial de primeros auxilios y percibió la mensualidad completa del mes de septiembre, a pesar de que las piscinas se cerraron el día 2.

8.- Se realizaron cinco contratos para un Parque Multiaventura que no existe en el municipio para los meses de agosto y septiembre de 2006 por importe de 26.211,70 €.

Iniciada la investigación oportuna, se solicitó al Ayuntamiento de El Arenal diversa información relacionada con las diversas cuestiones planteadas en la reclamación.

En atención a nuestro requerimiento de información se recibió el pertinente informe en el cual se daba respuesta a las cuestiones formuladas por esta Procuraduría y se aportaba copia de varios documentos relacionados con las contrataciones denunciadas.

A la vista de lo informado por el Ayuntamiento de El Arenal y presumiendo la veracidad del contenido del informe de Alcaldía, se señaló que, con carácter general, las contrataciones examinadas se habían ajustado al ordenamiento jurídico, si bien en algún caso se echó en falta la publicidad de la convocatoria para seleccionar a los correspondientes empleados públicos.

Con relación a las distintas situaciones expuestas y sin perjuicio de posibles irregularidades en alguna cuestión concreta, como pudieran ser la excesiva duración de las vacaciones retribuidas de los trabajadores contratados como socorristas para las piscinas municipales o la eventual incompatibilidad de un trabajador para la pres-

tación de servicios por cuenta ajena dada su condición de pensionista de la Seguridad Social, no se pudo concluir, tal y como informaba el autor de la queja, que el Ayuntamiento de El Arenal venía infringiendo con carácter general y sistemáticamente los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad en el acceso al empleo público.

Sin embargo, como antes se dijo, sí es cierto que en algunos casos (contratación eventual de uno de los Auxiliares y contrataciones temporales de los socorristas y de las personas que prestaron servicios de taquilla en la piscina municipal) se constató que el Ayuntamiento de El Arenal no dio publicidad a las convocatorias con el fin de que todas las personas interesadas pudieran acceder a los puestos de trabajo correspondientes a través del oportuno proceso de selección.

Examinada la documentación obrante en el expediente, esta Procuraduría consideró que las contrataciones indicadas podrían encuadrarse dentro de la modalidad denominada “contratación de plano”, esto es, la que se realiza sin procedimiento ni convocatoria de ningún tipo y sin observancia de los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad constitucionalmente establecidos.

En todo caso, hay que destacar que la publicidad de la convocatoria se concibe como elemento esencial de garantía de los derechos de los ciudadanos, de modo que todas aquellas personas que estimen oportuno acceder a los puestos de trabajo puedan participar en el proceso selectivo.

Cuestión distinta sería si, una vez publicada la convocatoria y evaluados los méritos de los distintos aspirantes, se comprobara efectivamente que sólo un aspirante cumple el perfil de la plaza convocada, en cuyo caso la actuación de ese Ayuntamiento resultaría conforme a derecho.

Sin embargo, en el expediente de queja que se está estudiando, la aparente falta de publicidad de las convocatorias, por un lado, y la inexistencia de los oportunos expedientes administrativos de selección, por otro, generan una impresión de falta de transparencia del proceso. Y la simple declaración por el Ayuntamiento de que los aspirantes seleccionados en los puestos de Socorristas fueron los únicos que cumplían los requisitos o el criterio de dar empleo a los miembros de colectivos con mayores dificultades en el acceso al mercado laboral, no pueden justificar por sí solos desde el punto de vista jurídico, la decisión de no llevar a cabo los precitados procesos selectivos.

En virtud de todo lo expuesto, consideramos oportuno formular la siguiente resolución:

“Que, en atención a los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, las contrataciones de personal laboral temporal que realice ese Ayuntamiento sean objeto de convocatoria pública con el fin

de que puedan acceder a las mismas todos aquellos aspirantes que cumplan los requisitos establecidos al efecto.

Que se adopten las medidas necesarias para incoar los expedientes administrativos correspondientes a cada proceso de selección de personal laboral temporal que se realice por el Ayuntamiento de El Arenal, incluyendo toda la documentación relacionada con el mismo”.

El Ayuntamiento de El Arenal aceptó expresamente la resolución del Procurador del Común y precisó que las contrataciones que realiza “*se hacen generalmente de la forma más clara y ajustada a la legalidad y disponibilidad de personal, teniendo en cuenta las deficiencias de operatividad, infraestructuras, personal cualificado y limitaciones a las que estamos sometidos, al ser una entidad local muy reducida y en un ámbito rural donde nos encontramos con muchísimas restricciones a la hora de resolver los problemas y las necesidades que este pueblo y sus habitantes necesitan*”.

1.2. Provisión de puestos de trabajo

Diversas cuestiones relacionadas con la provisión de los puestos de trabajo han sido puestas en conocimiento del Procurador del Común de Castilla y León, por lo que se refiere tanto al sistema mediante el que se proveen los puestos de trabajo de las administraciones públicas como a la ocupación efectiva de los puestos reconocidos en las correspondientes Relaciones de Puestos de Trabajo.

Haciendo referencia a las actuaciones más significativas desarrolladas el pasado año 2007, comenzaremos por hacer alusión al expediente de queja **Q/2390/06**, cuya pretensión fue reiterada en el expediente **Q/648/07**.

Junto a una pretensión estrictamente retributiva, el reclamante en el primero de los expedientes citados, desde el punto de vista de la deficiente provisión de los puestos de trabajo contemplados en la Relación de Puestos de Trabajo, afirmaba que por parte de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León se estaba exigiendo a los funcionarios que prestan sus servicios en el Punto de Información sito en la localidad de León que acudan a la Unidad de Registro de Ponferrada, incluyendo algunos sábados.

En atención a nuestro requerimiento de información se remitió el correspondiente informe de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial en el cual se daba respuesta a las cuestiones formuladas por esta Procuraduría.

A la vista de lo informado, estudiamos a continuación las dos cuestiones principales derivadas del expediente.

Por lo que se refiere a la modificación de la Relación de Puestos de Trabajo de las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León en cuanto al personal que realiza funciones de Información y Atención al Ciudadano, se indicó que habían transcurrido más de

cuatro años desde que se aprobó el Decreto que reordenó los recursos humanos vinculados a las tareas de información y atención al ciudadano así como a la función de registro, adecuando el perfil de los puestos de trabajo existentes en ese ámbito a los cometidos a realizar.

Según informa la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, al contrario de lo expuesto por el reclamante, no existía ningún compromiso para incrementar el complemento específico en los términos expuestos en el escrito de queja. No obstante, se afirmaba que *“se tomará en consideración esta propuesta para la futura elaboración de la Relación de Puestos de Trabajo de las delegaciones territoriales de la Junta de Castilla y León.”*

Pues bien, pasado un largo periodo de tiempo desde que entró en vigor la Relación de Puestos de Trabajo mencionada en la queja, y teniendo en cuenta que la propia Administración autonómica reconoce la calidad de los servicios prestados por el personal adscrito a las delegaciones territoriales y puntos de Información al Ciudadano de las delegaciones territoriales de la Junta de Castilla y León (en particular, el “informe sobre las visitas realizadas a las oficinas y puntos de información” emitido el día 31 de mayo de 2004 por la Dirección General de Atención al Ciudadano y Modernización Administrativa de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial), esta Procuraduría consideró que deberían iniciarse las actuaciones tendentes a modificar la Relación de Puestos de Trabajo mencionada en el escrito de queja, realizando las mejoras de nivel y de complemento específico que se estimen oportunas, atendiendo a la situación actual de los puestos de trabajo y previa negociación con los legítimos representantes de los empleados públicos.

La segunda cuestión venía referida a la sustitución de un empleado público que presta servicios en la Unidad de Registro de Ponferrada, el cual había causado baja por enfermedad el día 18 de septiembre de 2006 y no se reincorporó desde entonces a su puesto de trabajo.

En el informe remitido por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial se exponía que la baja por enfermedad antes aludida seguía produciéndose. En este orden de cosas, la Delegación Territorial de León ha informado que cuando se han producido incidencias (bajas, permisos, vacaciones, etc.) se han trasladado uno o dos funcionarios de la Unidad de León, *“dejando en principio que se pongan de acuerdo entre ellos, compensándoles desde la jefatura de personal de la Delegación Territorial de León con permisos retribuidos en función de los días de desplazamiento, y en caso de no existir acuerdo se manda en comisión de servicios al personal necesario, aunque hasta la actualidad siempre ha existido acuerdo”*.

Asimismo, la Delegación Territorial de León afirmaba que cuando no hubo vehículo oficial disponible se abonó a los funcionarios desplazados tanto los gastos de viaje como las dietas correspondientes.

Finalmente, se advertía en el informe que la Delegación Territorial de León había instado la incoación de un expediente de interinidad para la cobertura temporal del puesto ocupado por el funcionario que se encuentra de baja por enfermedad, ya que se presumía que tal baja va a ser de larga duración.

En virtud de lo expuesto, y considerando que el continuo traslado de los funcionarios que prestan servicios en la Unidad de Información y Atención al Ciudadano de León a la ciudad de Ponferrada resultaba una medida objetivamente mucho más gravosa que la cobertura estable de la plaza vacante con uno de los integrantes de la bolsa de empleo derivada del proceso selectivo con el que se corresponda el puesto de trabajo a cubrir, se requería que con carácter de urgencia se procediera por la Dirección General de la Función Pública a realizar el llamamiento correspondiente.³⁴

En virtud de todo lo expuesto consideramos oportuno formular la siguiente resolución:

“1.- Que, habiendo transcurrido más de cuatro años desde la aprobación y entrada en vigor del Decreto 1/2003, de 2 de enero, por el que se aprobó la Relación de Puestos de Trabajo del personal funcionario que presta servicios en las delegaciones territoriales y puntos de Información al Ciudadano de las delegaciones territoriales de la Junta de Castilla y León, y ante la situación laboral de creciente carga de trabajo y responsabilidad de los funcionarios públicos que prestan sus servicios en dichas delegaciones territoriales, se inicien por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial los trámites necesarios para modificar la precitada Relación de Puestos de Trabajo.

2.- Que, habiendo transcurrido más de cinco meses desde que se inició la baja por enfermedad de uno de los funcionarios que prestan servicios en la Unidad de Registro de Ponferrada y habiéndose instado por la Delegación Territorial de León la iniciación de un expediente de interinidad para la cobertura temporal de dicho puesto de trabajo, se requiera, con carácter de urgencia, a la Dirección General de la Función Pública para que realice el oportuno llamamiento a la persona que va a ocupar el puesto en régimen de interinidad”.

La Consejería de Presidencia y Administración Territorial contestó a la resolución del Procurador del Común informando lo siguiente:

Primero. Por lo que se refiere a la modificación de la Relación de Puestos de Trabajo de las delegaciones territoriales de la Junta de Castilla y León, en concreto para mejorar la situación laboral del personal que realiza funciones de Información y Atención al Ciudadano, no está previsto que se vaya a realizar ninguna modificación inmediata.

Segundo. En cuanto a la cuestión relativa al expediente de interinidad para cubrir un puesto en la Unidad de Registro de Ponferrada ante la situación de baja por enfermedad del funcionario titular del puesto y que venía prestando el servicio, se acordó iniciar el expediente el día 8 de febrero de 2007 pero el mismo ha sido interrumpido como consecuencia de la reincorporación de la titular.

En el expediente **Q/648/07** se vuelve a denunciar la deficiente situación del Punto de Información y Atención al Ciudadano de Ponferrada. Esta situación, según el reclamante, era debida a la escasez de personal del Punto de Información, lo que generaba una sobrecarga de trabajo desmesurada a los dos funcionarios que prestaban servicios en dicha dependencia.

Según manifestaciones del autor de la queja, las condiciones de trabajo de los dos funcionarios que prestan servicios en el Punto de Información y Atención al Ciudadano de Ponferrada habían sido constantemente denunciadas tanto de forma verbal como escrita, sin que ni la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León ni la entonces Consejería de Presidencia y Administración Territorial hubieran hecho nada para solucionar la situación existente.

En atención a nuestro requerimiento de información se remitió por la Consejería de Administración autonómica informe de la Dirección General de Atención al Ciudadano y Modernización Administrativa en el cual, en primer lugar, se facilitaban los datos estadísticos requeridos por esta Institución respecto a diversos puntos de Información y Atención al Ciudadano de la Administración Regional.

Por otra parte, en el informe emitido por la Dirección General de Atención al Ciudadano y Modernización Administrativa se señalaba que las actuaciones realizadas por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial ante las diversas reclamaciones presentadas por los funcionarios adscritas al Punto de Información y Atención al Ciudadano de Ponferrada han sido dos:

1ª) Se ha cubierto con una interinidad la baja por enfermedad de uno de los funcionarios del Punto de Información y Atención al Ciudadano de Ponferrada.

2ª) Se ha solicitado que se estudie la oportunidad de disponer de una autorización global de carácter anual de las Consejerías de Presidencia y Administración Territorial y de Hacienda, condicionada a la existencia de crédito adecuado y suficiente, al objeto de agilizar el nombramiento de personal interino para cubrir los puestos de trabajo adscritos a las delegaciones territoriales de Información y Registro y a fin de favorecer de esta manera el normal funcionamiento de los puntos de Información y Registro, ante eventuales bajas o vacantes.

Finalmente, y a pesar de que fueron requeridos datos concretos sobre las quejas y reclamaciones presentadas

por los ciudadanos sobre el deficiente funcionamiento del Punto de Información y Atención al Ciudadano de Ponferrada desde el 1 de enero de 2006 hasta la fecha en que se remitió por esta Procuraduría la petición de información, el informe de la Dirección General de Atención al Ciudadano y Modernización Administrativa no facilita ese dato y solo se manifestó de un modo genérico que *“se tiene conocimiento de la presentación de quejas por ciudadanos en relación con la falta de personal en el Punto de Información y Atención al Ciudadano de Ponferrada y de escritos presentados por los trabajadores del Punto de Información y Atención al Ciudadano de Ponferrada y de la Secretaría General de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en León solicitando la ampliación del personal que presta servicios en el Punto de Información y Atención al Ciudadano de Ponferrada”*.

Esta Procuraduría consideró que la problemática denunciada en el escrito de queja -y que de igual modo había sido puesta en conocimiento de diversos órganos de la Administración Regional- debía ser abordada desde dos puntos de vista independientes o distintos, pero al mismo tiempo complementarios. Con ello, nos estábamos refiriendo, por un lado, a la cobertura de los tres puestos del Punto de Información y Atención al Ciudadano de Ponferrada incluidos en la Relación de Puestos de Trabajo vigente, y, por otro lado, a la conveniencia de modificar dicha RPT y adaptarla a las necesidades reales del Punto de Información.

Por lo que se refiere al primer punto, a tenor de lo que se hace constar en el informe de la Dirección General de Atención al Ciudadano y Modernización Administrativa, los tres puestos de trabajo del Punto de Información y Atención al Ciudadano de Ponferrada se encuentran en la actualidad cubiertos, de manera que se presume que ya no hay necesidad de trasladar a funcionarios desde la ciudad de León, medida ésta que, sin duda, no resulta la mejor posible.

Asimismo, la voluntad manifestada en el informe de disponer de una autorización global de carácter anual con crédito adecuado y suficiente para agilizar el nombramiento de personal interino parecía dar respuesta a la necesidad de cubrir con celeridad las bajas que pudieran sufrir los titulares de los puestos de trabajo, evitando dilaciones en los llamamientos como las acaecidas para suplir las bajas laborales de los funcionarios públicos adscritos al Punto de Ponferrada.

Sin embargo, compartiendo el criterio manifestado por el autor de la queja, diversas consideraciones hacen pensar a esta Procuraduría que el problema de fondo - que son las deficiencias existentes en el servicio de atención a los ciudadanos y en el desempeño de la función de registro no imputables a los empleados públicos- debería ser estudiado de nuevo con la finalidad, en el caso de que así se estime pertinente, de modificar la Relación de Puestos de Trabajo de los

servicios periféricos de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial en el extremo correspondiente al tantas veces citado Punto de Información y Atención al Ciudadano de Ponferrada.

De modo subsidiario, y en tanto se realizan los trámites necesarios para modificar la RPT, podría plantearse la conveniencia de realizar las contrataciones laborales que fueran precisas para que el funcionamiento del Punto de Información responda tanto a los principios de funcionamiento de la Administración autonómica contemplados en el art. 31 LGACL, como a la necesidad de optimizar los recursos personales y materiales destinados a las funciones de información administrativa y de registro de entrada y salida de documentos reguladas en el Decreto 2/2003, de 2 de enero.

Se destacó, a la vista del informe remitido por la Consejería de Administración Autonómica, que la falta de personal en el Punto de Información y Atención al Ciudadano de Ponferrada no era una apreciación subjetiva del autor de la queja, sino que se trataba de una circunstancia que, aún no disponiendo de datos concretos, había sido objeto de numerosos escritos tanto por los funcionarios directamente afectados, como por responsables de servicios periféricos de las distintas Consejerías y por la Secretaría General de la Delegación Territorial de León.

Por lo tanto, resulta evidente que esa falta de personal es una situación debidamente acreditada, máxime cuando se ha alertado al respecto por la Secretaría de la Delegación Territorial, quién se concibe de conformidad a lo establecido en el art. 10 del Decreto 271/2001, de 5 de diciembre, por el que se regula la estructura orgánica y las competencias de las delegaciones territoriales de la Junta de Castilla y León, como el órgano coordinador de la actuación de los órganos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León en la provincia respectiva.

Desde el punto de vista de la población de las localidades en las que radican puntos de Información y Atención al Ciudadano de la Administración regional, está fuera de toda duda que los tres puestos de trabajo del Punto de Ponferrada constituyen un número muy inferior al de los puntos de localidades con poblaciones similares (Zamora) e inferiores (Segovia y Ávila) y son una cifra idéntica a la del Punto de Información de Aranda de Duero, cuya población es inferior a la mitad de la existente en Ponferrada. Además, es importante tener en cuenta que el Punto de Información de Ponferrada, dada la distancia que separa a la Comarca de El Bierzo de la ciudad de León, donde radica la sede de la Delegación Territorial tiene la vocación de atender a los ciudadanos de dicha Comarca, por lo que estaríamos ante una población muy superior a los 66.000 habitantes que, aproximadamente, residen en la ciudad de Ponferrada.

Pasando a otra cuestión, examinados los datos estadísticos de registro de los puntos de Información y Atención al Ciudadano de las localidades de Ávila,

Palencia, Ponferrada, Segovia, Soria y Zamora, se constató que el número de documentos registrados en Ponferrada -tanto de entrada como de salida- son muy inferiores a los del resto de localidades. Sin embargo, al menos tres factores nos hicieron considerar que dicho dato no resultaba decisivo para valorar la adecuación de la plantilla actual de tres funcionarios en el Punto de Información y Atención al Ciudadano de Ponferrada a las necesidades reales del servicio que el Punto tiene encomendado.

El primer factor referido es que en la ciudad de Ponferrada solamente hay un punto de registro al contrario de lo que ocurre en las restantes capitales de provincia citadas (donde figuran distintas dependencias de los servicios periféricos de las consejerías sitos en inmuebles distintos de las delegaciones territoriales que funcionan como Unidades de Registro), lo que indudablemente supone que la función de registro está distribuida en varios centros, al contrario de lo que sucede en la ciudad de Ponferrada donde la función está absolutamente concentrada en una única Unidad de registro.

El segundo factor, es que el Punto de Ponferrada, no solamente asume funciones de Registro, sino también de información al público. Ello implica que un número muy reducido de funcionarios debe acometer en el horario fijado al efecto una doble función que, muchas veces, resulta absolutamente imposible de cumplir ante la elevada carga de trabajo y el considerable número de ciudadanos que acuden a registrar sus documentos o a obtener información.

El tercer y último factor, también de gran relevancia, se refiere a la limitación de los derechos profesionales que la escasez de los medios personales del Punto de Información y Atención al Ciudadano de Ponferrada viene produciendo a los funcionarios que prestan servicios en dicho Punto. En este sentido, el que solamente estén previstos tres puestos de trabajo en el mencionado Punto significa que el horario de atención al público de los sábados debe ser realizado por cada funcionario uno de cada tres sábados (algo que durante este año se ha agravado por la larga baja laboral de uno de ellos, lo que ha ocasionado que los dos funcionarios en situación de alta tuvieron que trabajar un sábado de cada dos), lo que parece conllevar un trato discriminatorio frente a los restantes funcionarios adscritos a los distintos puntos de Información y Atención al Ciudadano, quienes prestan servicios en jornada de sábado con una periodicidad mucho mayor a la de los funcionarios del Punto de Ponferrada.

Igualmente, la escasez de personal ha generado como consecuencia no deseada, según manifiesta el reclamante, que se ha limitado en gran medida el derecho de los funcionarios del Punto de Información y Atención al Ciudadano de Ponferrada a disfrutar días de permiso por asuntos propios e, incluso, los periodos vacacionales.

En conclusión, el estudio de este expediente de queja demostró que la reclamación mediante la que se solicita el incremento de los puestos de trabajo del Punto de Información y Atención al Ciudadano de Ponferrada resulta suficientemente acreditada y que, en consecuencia, la Consejería de Administración Autonómica se encuentra en disposición de adoptar las medidas que resulten más adecuadas para mejorar el funcionamiento de dicho Punto de Información, y ello con el único fin de lograr que la atención al ciudadano sea prestada de la mejor manera posible.

En este caso, se emitió esta resolución:

“1.- Que a la mayor brevedad posible se realice por el órgano que corresponda de la Consejería de Administración Autonómica un estudio detallado de las circunstancias que rodean la prestación de los servicios en el Punto de Información y Atención al Ciudadano de Ponferrada, para, si así fuera pertinente, modificar el Decreto 1/2003, de 2 de enero, por el que se aprobó la Relación de Puestos de Trabajo del personal funcionario que presta servicios en las delegaciones territoriales y puntos de Información al Ciudadano de las delegaciones territoriales de la Junta de Castilla y León, ampliando los puestos de trabajo que se estimen necesarios para el correcto desarrollo de las funciones que el Punto tiene atribuidas por el Decreto 2/2003.

2.- Que con base en las propuestas de actuación que se pudieran derivar del estudio aludido en el punto anterior, y, en tanto se desarrollan las labores necesarias previas a la eventual modificación de la precitada Relación de Puestos de Trabajo, se realicen las contrataciones de personal laboral de duración temporal que fueran precisas para el correcto funcionamiento del servicio público, empleando, si así se estima conveniente y en aplicación de la previsión contemplada en el art. 1.1 de la Orden PAT/384/2007, de 9 de marzo, las bolsas de empleo derivadas de las pruebas selectivas para el ingreso en los Cuerpos, Escalas y Especialidades de Funcionarios de la Administración de la Comunidad de Castilla y León”.

Dicha resolución ha sido aceptada con posterioridad a la fecha de cierre del informe.

En el expediente de queja **Q/343/07** se estudió una reclamación que ya había sido planteada en años anteriores. En el escrito de queja -al que después se acumularon treinta y ocho más en los mismos términos- se hacía alusión a la Orden PAT/269/2007, de 5 de febrero, por la que se convoca concurso de méritos para la provisión de puestos de trabajo reservados al personal funcionario de los Grupos B, C y D, de diversos Cuerpos y Escalas de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Según manifestaciones de los autores de las quejas, en el Anexo I.A “*Relación de puestos de trabajo vacantes*

ofertados” no aparecían plazas que han sido creadas como Altas en las Relaciones de Puestos de Trabajo de personal funcionario de las distintas consejerías de la Junta de Castilla y León.

Por otro lado, los reclamantes afirmaban que habían interpuesto los oportunos recursos de reposición contra la Orden de convocatoria del concurso, por considerar que existía un importante número de plazas vacantes, ocupadas por personal interino o por personal funcionario en comisión de servicios, que no venían contempladas en el Anexo I.A de la Orden, sin que en la fecha de presentación de las quejas hubieran recibido la resolución de los correspondientes recursos.

En atención a nuestro requerimiento de información se remitió informe de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial en el cual se hacía referencia a varias cuestiones.

En primer lugar, se precisaba que la Orden PAT/269/2007, de 5 de febrero, aludida en el escrito de queja, por la que se convocaba concurso de méritos para el personal funcionario de los Grupos B, C y D de la Administración regional había sido objeto de dos Correcciones de errores publicadas en el Boletín Oficial de Castilla y León los días 12 y 23 de marzo de 2007, respectivamente.

Según informó la Consejería de Presidencia y Administración Territorial “*en la convocatoria del mencionado concurso de méritos se han incluido dentro de la relación de puestos de trabajo vacantes ofertados (Anexo I.A) todos los puestos vacantes a 5 de febrero de 2007, fecha de referencia del concurso, no sujetos a reserva legal que estuvieran ocupados por personal interino, así como los desempeñados por funcionarios en adscripción provisional”.*

Por lo que se refiere a las plazas vacantes ocupadas por funcionarios en comisión de servicios, se informó que dichas plazas habían sido incluidas en la convocatoria a excepción de una serie de casos en los cuales no se ha agotado la duración máxima legalmente establecida. Por este motivo, a propuesta de las correspondientes consejerías, estas plazas fueron excluidas del concurso por razones organizativas, sin perjuicio de su incorporación en la próxima convocatoria anual de concurso de méritos.

Las plazas vacantes ocupadas en comisión de servicios y que han sido excluidas de la Orden PAT/269/2007 ascienden a la cifra de 32. Por Consejerías, 7 corresponden a la Consejería de Presidencia y Administración Territorial (6 en Servicios Centrales de la Consejería y la restante en Zamora), 16 a la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades (todas ellas son Jefaturas de Negociado de los Departamentos Territoriales de Familia en las distintas provincias, adscritas a los grupos B y C con nivel 20 y complemento específico 03), 8 son plazas de la Consejería de Educación (todas

ellas en Servicios Centrales, siendo 6 Jefaturas de Negociado) y la última plaza corresponde a la Consejería de Hacienda, y es un puesto de trabajo del Cuerpo Auxiliar, adscrito a los Grupos C y D, de nivel 18, dependiente de Secretaría General.

A las plazas excluidas que se acaban de mencionar, habría que añadir los puestos vacantes ofertados a los aspirantes que aprobaron distintos procesos selectivos para el ingreso en la Administración regional. En este orden de cosas, se ofertaron 142 puestos vacantes por Orden PAT/1950/2006, de 30 de noviembre, a los aspirantes aprobados en el turno de promoción interna en el Cuerpo Administrativo, 10 puestos por Orden PAT/1655/2006, de 19 de octubre, a los aspirantes aprobados en las pruebas selectivas para el ingreso, por el turno libre, en el Cuerpo Administrativo de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, y finalmente, 8 puestos vacantes por Orden PAT/145/2007, de 17 de enero, a los aspirantes aprobados en las oposiciones para el ingreso en el Cuerpo de Gestión Económico-Financiera.

A la vista del informe de la Administración, se realizaron las siguientes consideraciones:

Primera. Desde el punto de vista formal, se requirió que por parte de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial se procediera a dictar las oportunas resoluciones de los recursos de reposición presentados por los funcionarios públicos incluidos en el ámbito de aplicación de la Orden PAT/269/2007, de 5 de febrero, una vez vencido el plazo de un mes para dictar y notificar la resolución de los recursos potestativos de reposición contemplado en el art. 117.2 LRJPAC.

Segunda. Entrando a examinar la cuestión de fondo, se subrayó que la misma había sido objeto de pronunciamiento judicial, concretamente en la Sentencia 263/2005, de 20 de octubre, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Valladolid, dictada en el Procedimiento Abreviado 171/2005, copia de la cual obraba en nuestro poder.

Dicha sentencia considera ajustada a la legalidad la convocatoria del concurso realizada por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial mediante Orden PAT/415/2005, de 30 de marzo, y, en particular, estima que la exclusión del concurso de plazas vacantes ocupadas en comisión de servicios por funcionarios no resulta contraria al ordenamiento jurídico.

Tercera. Sentada la doctrina general de la potestad autoorganizatoria de la Administración, se procedió a continuación a realizar un estudio concreto de la convocatoria que dio lugar a los treinta y nueve escritos de queja.

En lo concerniente a las plazas excluidas del concurso por estar ocupadas en comisión de servicios por algunos funcionarios públicos sin superar el plazo máximo de un año prorrogable por otro, hay que señalar que el art. 68.2

del Decreto 67/1999, de 15 de abril, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso y Provisión de Puestos de Trabajo de los Funcionarios al Servicio de la Administración de la Comunidad de Castilla y León no impone a la Administración el deber de incluir dichas plazas en la convocatoria de los concursos.

En efecto, dicho precepto reglamentario establece que el puesto de trabajo cubierto temporalmente mediante la figura de la comisión de servicios "será incluido, en su caso, en la siguiente convocatoria por el sistema que corresponda". El matiz del precepto tiene un alcance importantísimo que no es otro que la legítima discrecionalidad de la Administración para decidir si la plaza cubierta provisionalmente en comisión de servicios se incorpora o no al concurso, discrecionalidad que en todo caso deberá obedecer a razones de tipo organizativo debidamente motivadas.

Con independencia de lo expuesto, esta Procuraduría consideró que la decisión de excluir del concurso algunos puestos de trabajo por estar ocupados en comisión de servicios por un plazo inferior al reglamentariamente establecido no debería venir justificada por esa circunstancia, sino por motivos estructurales, organizativos y de necesidades del servicio.

Resulta relevante destacar que el último párrafo del art. 68.1 del Decreto 67/1999 contempla que las comisiones de servicio tendrán una duración máxima de un año prorrogable por otro en caso de no haberse cubierto el puesto con carácter definitivo. Esto es, se trata de un plazo o periodo con carácter de máximos, no de un plazo fijo de obligado cumplimiento, lo que permite a la Administración incluir dichas plazas en las convocatorias de concursos de méritos, aunque los funcionarios que ocupan las plazas en comisión de servicios no hubieran cumplido el precitado plazo de un año.

Además, si se tiene en cuenta que la resolución del concurso se prolonga como mínimo por un periodo de ocho meses -y ello, en el supuesto de que se cumpliera estrictamente el mandato del art. 50.2 LFPCL-, podría darse la circunstancia de que algunos de los funcionarios que ocupan en comisión de servicios las plazas excluidas del concurso permanecerían en dicha situación por un periodo superior a la duración máxima establecida y, en consecuencia, vulnerarían el mandato reglamentario antes citado.

Cuarta. Otra de las alegaciones realizadas en los escritos de queja se refería a la supuesta exclusión del concurso de plazas vacantes ocupadas por personal interino.

Por lo que se refiere a este extremo, no se ha podido constatar irregularidad alguna en la actuación administrativa objeto de las reclamaciones, puesto que, por un lado, los autores de las quejas realizan una denuncia de carácter general, no concretando ninguna plaza vacante en la que concurra la doble y simultánea circunstancia de

ser excluida del concurso y estar cubierta por personal interino y, por otra parte, la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, en informe que goza de presunción de veracidad, manifiesta que todos los puestos de trabajo ocupados por personal interino y no sujetos a reserva legal han sido incluidos en el Anexo de puestos de trabajo vacantes ofertados en el concurso.

Quinta. Cuestión distinta es la exclusión *a posteriori* de la Orden de convocatoria del concurso de méritos de determinadas plazas por ser ofertadas a aspirantes aprobados en diversos procesos de selección de personal de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, concretamente en el Cuerpo Administrativo (tanto en el turno libre como en el de promoción interna) y en el Cuerpo de Gestión Económico-Financiera.

Esta medida resulta plenamente ajustada al ordenamiento jurídico, en tanto que el art. 20.3 LFPCL contempla que “los puestos de trabajo ofertados a los aspirantes seleccionados en las convocatorias derivadas de las necesidades de recursos humanos cuantificadas en la oferta de empleo no requerirán haber sido incluidos en concurso de méritos con carácter previo”.

No obstante lo anterior, esta Institución consideró, reiterando la argumentación expuesta en anteriores resoluciones, que desde el punto de vista de la oportunidad sería deseable que la adjudicación de destinos definitivos a los funcionarios de nuevo ingreso en la Administración de la Comunidad de Castilla y León tuviera lugar después de haberse dictado la resolución de los correspondientes concursos y que, en todo caso, los destinos ofertados a estos funcionarios de nuevo ingreso fueran los correspondientes a los niveles inferiores de los correspondientes cuerpos.

Lo contrario, como ya hemos tenido ocasión de manifestar en reiteradas ocasiones, podría dar lugar a situaciones injustas, como por ejemplo la adjudicación como primer destino a los funcionarios de nuevo ingreso de puestos de niveles altos, a los cuales no han podido acceder funcionarios con una considerable antigüedad en la Administración en el Cuerpo o Escala de que se trate.

Sexta. No genera duda alguna el hecho de que la exclusión de puestos de trabajo vacantes en las convocatorias de concursos de funcionarios de la Administración autonómica limita el derecho de éstos a la carrera profesional en los términos establecidos en el art. 57.1, letra b), LFPCL.

Ahora bien, como antes se ha dicho, la exclusión de determinadas plazas del concurso estaría justificada siempre y cuando existan razones de tipo organizativo debidamente argumentadas.

Al observar el listado de plazas excluidas del concurso remitido a esta Procuraduría por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, se comprobó que concurrían circunstancias distintas dependiendo del puesto de trabajo de que se trate.

Así, nada cabía reprochar a la retirada del puesto de trabajo nº 53.034, del Cuerpo Auxiliar con nivel 12, el cual ha sido excluido a consecuencia del cierre del Centro de Formación del Profesorado sito en Quintanar de la Sierra (Burgos).

Mayor duda planteaba la exclusión de dos puestos vacantes identificados con los códigos 40.742 y 40.752, del Cuerpo Auxiliar con nivel 12, adscritos a las delegaciones territoriales de León y Palencia respectivamente. Dichos puestos habían sido excluidos, según se declaró en el informe de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, “*por ser erróneos los complementos específicos asignados en la Relación de Puestos de Trabajo*”.

En este caso, si la exclusión fuera debida a una posible modificación de la Relación de Puestos de Trabajo esta Institución considera que tal modificación constituye una cuestión organizativa que justificaría la exclusión de la plaza. Si, por el contrario, se trata únicamente de un error en el apartado del complemento específico, no se entiende la exclusión de la plaza del concurso, ya que, en principio, tal deficiencia parece que podría ser perfectamente subsanada a través de una corrección de errores.

El mayor problema reside en los puestos vacantes desempeñados por personal funcionario en comisión de servicios de duración inferior al periodo anual o su prórroga, los cuales según la Consejería convocante del concurso han sido excluidos “*por razones de tipo organizativo*”.

Pues bien, reconociendo que la exclusión de estas plazas del concurso es aparentemente conforme a derecho, esta Institución estima que la justificación que la Consejería de Presidencia y Administración Territorial aduce para las exclusiones en “*razones de tipo organizativo*” es insuficiente y que habría que precisar en cada caso cuáles son los motivos que dieron lugar a la decisión de no incluir las plazas en el Anexo de plazas vacantes de la Orden PAT/269/2007, de 5 de febrero.

En relación con este razonamiento, el Convenio Colectivo del personal laboral al servicio de la Administración de la Comunidad de Castilla y León y organismos autónomos dependientes de ésta, al regular los concursos de traslados, contiene una disposición que resulta de gran interés.

La norma tercera del art. 14 del Convenio Colectivo, bajo el epígrafe “*plazas de posible adjudicación*”, siguiendo la línea argumental expuesta hasta este momento dispone que en cada fase del concurso serán de posible adjudicación las plazas vacantes al último día del tercer mes anterior al de adjudicación definitiva.

Por lo que a esta resolución interesa, la letra d) de la precitada norma tercera del art. 14 del Convenio enumera como una de las causas que justifican la exclusión de plazas vacantes de los concursos “que la

Administración haya estimado procedente su exclusión por razones técnicas, organizativas o productivas”. Ahora bien -y aquí radica el punto de mayor interés-, no basta para que la exclusión sea ajustada al Convenio Colectivo la simple y genérica referencia a motivos organizativos, sino que se requiere dar cuenta a la Comisión de Traslados, de forma pormenorizada y comprensible, de las plazas excluidas y los motivos de su exclusión.

Es indiscutible que los regímenes jurídicos aplicables al personal laboral y al personal funcionario de la Administración de la Comunidad de Castilla y León son distintos. No obstante, también parece indudable el paralelismo que guardan el derecho a la carrera administrativa de los funcionarios y el derecho a la promoción profesional del personal laboral al servicio de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, derecho que se ve vulnerado cuando la Administración decide excluir de las convocatorias de concursos determinadas plazas vacantes sin justificar debidamente el porqué de su decisión.

En conclusión, vistos los escritos de queja y el informe emitido por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial y examinada la documentación obrante en los expedientes no se ha podido concluir que la Administración autonómica haya incurrido en desviación de poder con ocasión de la convocatoria del concurso realizada mediante Orden PAT/269/2007, de 5 de febrero.

Sin embargo, bajo nuestro punto de vista la invocación genérica a “razones de tipo organizativo” para excluir treinta y dos plazas del concurso no resulta suficiente y sería necesario precisar en cada uno de los puestos de trabajo las razones de la exclusión, motivo por el cual se dictó esta resolución:

“1.-Que por parte de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial se dicten las oportunas resoluciones de los recursos de reposición presentados por los funcionarios públicos incluidos en el ámbito de aplicación de la Orden PAT/269/2007, de 5 de febrero, en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 117.2 LRJPAC.

2.- Que se precisen en cada uno de los puestos de trabajo excluidos del Anexo I.A de plazas vacantes de la convocatoria de concurso de méritos para los funcionarios de los Grupos B, C y D de diversos Cuerpos y Escalas en la Administración de la Comunidad de Castilla y León realizada mediante Orden PAT/269/2007, de 5 de febrero, los motivos singulares que llevaron a su exclusión del concurso”.

En la respuesta remitida por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial se informó que la Dirección General de la Función Pública había tramitado la resolución de los correspondientes recursos, habiéndose resuelto y notificado prácticamente la totalidad de ellos.

En este sentido, se indicó que en la resolución de los propios recursos se estaban especificando caso por caso los motivos singulares que determinaron la exclusión del concurso de los correspondientes puestos de trabajo vacantes sin reserva legal.

Finalmente por lo que se refiere a la provisión de puestos de trabajo, resulta de sumo interés destacar la actuación desarrollada por esta Procuraduría en el expediente **Q/887/07**.

En el escrito de queja se hacía alusión a la situación discriminatoria que sufren los trabajadores fijos-discontinuos al servicio de la Administración de la Comunidad de Castilla y León respecto a los trabajadores fijos en cuanto a la aplicación de los instrumentos de provisión de vacantes establecidos en el Convenio Colectivo del Personal Laboral al servicio de la Administración General de la Comunidad de Castilla y León y organismos autónomos dependientes de ésta.

Según manifestaciones de los autores de la queja, la Administración autonómica no ha dado cumplimiento al mandato establecido en el art. 10 del Convenio Colectivo, en virtud del cual la Administración, en el marco temporal del Convenio y con acuerdo de la Comisión Paritaria, garantizará el establecimiento de medidas específicas de movilidad para dicho colectivo.

En atención a nuestro requerimiento de información se remitió informe de la Consejería de Administración Autonómica en el cual se hacía constar que el establecimiento de las medidas específicas de movilidad para el personal laboral fijo-discontinuo no puede fundarse en una decisión unilateral de la Administración autonómica, sino que requiere el acuerdo de la Comisión Paritaria del Convenio Colectivo.

A este respecto, se informó que en reunión de 5 de abril de 2004 de la Comisión Paritaria se dio cumplimiento al mandato del Convenio Colectivo, acordándose informar favorablemente el Borrador de Orden de convocatoria de concurso de traslados del personal laboral fijo-discontinuo de la Consejería de Medio Ambiente. Dicho concurso fue convocado por Orden PAT/1357/2004, de 3 de agosto, y fue resuelto de manera definitiva en sus dos fases por Orden PAT/576/2005, de 19 de abril, y Orden PAT/847/2005, de 21 de junio, respectivamente.

Finalmente, se informó que la Consejería de Medio Ambiente había iniciado los trámites necesarios para convocar un nuevo concurso y así garantizar las medidas específicas de movilidad previstas en el art. 10 del Convenio Colectivo.

A la vista de lo informado, se llegó a la conclusión de que las medidas adoptadas por la Administración autonómica para dar cumplimiento al mandato establecido en el art. 10 del Convenio Colectivo habían venido referidas única y exclusivamente al personal fijo-discontinuo de la Consejería de Medio Ambiente, de modo que el personal fijo-discontinuo adscrito a otras consejerías y orga-

nismos autónomos ha sido excluido de dichas medidas específicas de movilidad.

Estudiada la problemática singular planteada en el escrito de queja, se pudo apreciar que las medidas de movilidad del personal fijo-discontinuo se habían limitado a un colectivo muy concreto que es el de la Consejería de Medio Ambiente, circunstancia ésta que, tal y como exponen los reclamantes, ocasiona un perjuicio muy importante al personal fijo-discontinuo de otras consejerías, en concreto al dependiente de la Consejería de Educación.

Este perjuicio se puede sintetizar en algunas situaciones puntuales denunciadas por los interesados, entre las que pueden destacarse las siguientes:

- El personal laboral fijo-discontinuo de la Administración educativa no puede acceder a ninguna de las medidas de movilidad contempladas en el Título IV *Provisión de vacantes, contratación e ingreso* del Convenio Colectivo del personal laboral al servicio de la Administración General de la Comunidad de Castilla y León y organismos autónomos dependientes de ésta.

- Las medidas de conciliación de la vida familiar y laboral previstas en el ordenamiento jurídico no resultan de aplicación al personal aludido, a pesar de que en muchos casos disponen de una antigüedad muy considerable al servicio de la Administración.

- Diversos puestos de trabajo de la categoría de Cocinero y Ayudante de Cocina que se encontraban vacantes (los reclamantes mencionan puestos de trabajo de Cocinero en el CEIP “Los Salados” de Benavente (Zamora) y en el CEIP “Nuestra Señora de Gracia” de Bermillo de Sayago (Zamora) y de Ayudante de Cocina en el IES “Universidad Laboral” y en el IES “Alfonso IX”, ambos de la localidad de Zamora) han sido cubiertos, en perjuicio de trabajadores fijos-discontinuos interesados, por personal interino contratado a través de la oportuna Bolsa de Empleo o incluso, por personal contratado por empresas privadas.

La problemática contemplada en el escrito de queja se concretaba en el hecho de que el personal fijo-discontinuo de la Consejería de Educación, al no poder disfrutar de ninguna de las medidas de movilidad previstas en el Convenio Colectivo, se ve obligado a permanecer en su puesto de trabajo, muchas veces ubicado en una localidad muy alejada geográficamente de la que corresponde a su residencia familiar, cuando dicha situación podría ser objeto de solución simplemente con una movilidad geográfica.

Dicho de otra manera, y compartiendo el criterio que dos trabajadores fijos-discontinuos habían expuesto por escrito a la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Educación a lo largo del pasado año 2006, parece más razonable que se permita acceder a puestos de trabajo vacantes ubicados en la localidad en la que radica el domicilio familiar del empleado público -o

lo más cerca posible de tal domicilio- a quienes desde hace muchos años poseen la condición de personal laboral fijo-discontinuo de la Administración, que no mantener a estos trabajadores en centros distantes en algunos casos más de 200 kilómetros de su domicilio familiar y nombrar para aquellos puestos vacantes a un trabajador procedente de una Bolsa de Empleo. Esto es, sería más lógico que los trabajadores fijos-discontinuos pudieran desempeñar las plazas vacantes de localidades cercanas a su domicilio familiar y, correlativamente, que sus puestos de trabajo fueran cubiertos a través de un integrante de la precitada Bolsa de Empleo.

Dada la argumentación expuesta nos dirigimos a la Consejería de Administración Autonómica mediante la siguiente resolución:

“Que habiendo transcurrido más de cuatro años desde la entrada en vigor del Convenio Colectivo para el personal laboral al servicio de la Administración General de la Comunidad de Castilla y León y organismos autónomos dependientes de ésta, se inicien las actuaciones previstas en el art. 10 del texto convencional para garantizar el establecimiento de medidas específicas de movilidad para el personal fijo-discontinuo de la Administración de la Comunidad de Castilla y León adscrito a las distintas consejerías y organismos autónomos”.

La Consejería de Administración Autonómica aceptó la resolución, si bien puso de manifiesto a esta Institución la imposibilidad de llevar a término la propuesta de esta Procuraduría en el marco temporal del vigente Convenio Colectivo que finaliza el día 31 de diciembre, y por ello, el compromiso que asume ha de entenderse referido al establecimiento de medidas dentro del marco de negociación del próximo Convenio Colectivo.

1.3. Relación de puestos de trabajo. Servicios periféricos de la Consejería de Economía y Empleo

En los expedientes **Q/1466/07**, **Q/1491/07** y **Q/1565/07** se hacía alusión al trato discriminatorio que reciben los funcionarios del Cuerpo de Titulados Universitarios de Primer Ciclo (Ingenieros Técnicos Industriales) de la Administración de la Comunidad de Castilla y León en la catalogación de sus puestos de trabajo adscritos a los Servicios Territoriales de Industria, Comercio y Turismo de la Consejería de Economía y Empleo frente a otros colectivos de funcionarios.

Según manifestaciones de los autores de las quejas, dicho trato discriminatorio se puede constatar a la vista de puestos de trabajo de similar responsabilidad de la misma Consejería de Economía y Empleo (como ejemplo, se mencionan los puestos de Inspector de Turismo, con nivel 23 y código de complemento específico 10), e, incluso del mismo Cuerpo de Ingenieros Técnicos Industriales (se alude a los puestos de trabajo 11.387, 11.149 y 50.064 en las localidades de Soria,

León y Miranda de Ebro), en cuyo caso se atribuye a los puestos citados el nivel 23, con códigos de complemento específico 06, 04 y 10, respectivamente, siguiendo un criterio totalmente contrario al establecido para el resto de funcionarios del Cuerpo (nivel 21 y código de complemento específico 04), a pesar de que los cometidos que desarrollan son idénticos.

En atención a nuestra petición de información se remitió por la Consejería de Administración Autonómica informe en el cual se hacía constar lo siguiente:

Primero. En la Dirección General de la Función Pública se está tramitando una propuesta de modificación de la Relación de Puestos de Trabajo que afecta al Servicio Territorial de Industria, Comercio y Turismo de León, en la que se dan de alta dos puestos de trabajo para el Cuerpo de Ingenieros Técnicos Industriales, con nivel 21 y complemento específico 04, y se modifica otro puesto de nivel 21 y complemento específico 08, eliminando una función.

Segundo. Corresponde al Servicio de Personal de Secretaría General de la correspondiente Consejería la competencia para iniciar la tramitación de la modificación de las Relaciones de Puestos de Trabajo.

Tercero. La Dirección General de la Función Pública informa que no hay propuesta de modificación de la Relación de Puestos de Trabajo de los servicios periféricos de la Consejería de Economía y Empleo, salvo la mencionada anteriormente. Asimismo, la Consejería de Economía y Empleo manifiesta que no existe actualmente en trámite ninguna modificación de su Relación de Puestos de Trabajo en relación con el tema planteado en las quejas que nos ocupan.

Cuarto. Respecto a la alusión realizada sobre la diferencia de nivel y complemento específico de los puestos 11.387, 11.149 y 50.064, respecto de otros con menos nivel y complemento, la Consejería de Economía y Empleo informa que lo que marca la diferencia entre los puestos son los cometidos que tienen asignados.

A la vista de lo informado por la citada Consejería de Administración Autonómica, esta Procuraduría realizó las siguientes consideraciones:

Primera. Desde un punto de vista general, se debe partir del hecho de que la Jurisprudencia ha reconocido tradicionalmente a las administraciones públicas la facultad de conformar libremente la estructura orgánica de su aparato administrativo, creando, modificando, suprimiendo o reestructurando los órganos, unidades y servicios que lo configuran, así como realizando la ordenación de su personal.

Esta potestad de carácter organizatorio tiene como característica básica la discrecionalidad en su ejercicio, de modo que tal ejercicio, en principio, escapa del control jurisdiccional, puesto que dicho ejercicio se fundamenta en una legítima elección entre diversas opciones basada en criterios de oportunidad.

Segunda. Más allá de la descripción genérica de lo que es la potestad organizatoria de la Administración, el estudio de las quejas abordadas en este expediente deben ser puestas en relación con la normativa que nuestra Comunidad Autónoma posee en materia de Relación de Puestos de Trabajo y de retribuciones de los funcionarios públicos.

El primer precepto de referencia debe ser el art. 22 LFPCL, cuyo epígrafe es "*Relaciones de Puestos de Trabajo*".

De todas las disposiciones contempladas en el citado precepto, la que resulta de mayor interés a efectos de esta resolución es la prevista en el punto segundo: "La aprobación de modificaciones en la estructura orgánica de las consejerías exigirá la modificación y adecuación de las correspondientes relaciones de puestos de trabajo en un plazo máximo de seis meses y, en el mismo plazo, la de los créditos presupuestarios que, en su caso, fueren necesarios para atender la modificación de las retribuciones, si se produjeran".

Esta disposición ha de completarse con la contemplada en el art. 23.1 LFPCL, precepto en virtud del cual las consejerías tienen el deber de elaborar las relaciones de puestos de trabajo permanentes de su estructura orgánica, actualizándolas cuando las modificaciones habidas en ésta así lo exijan.

Las referencias legales que se acaban de realizar deben ser relacionadas con la resolución dictada en el expediente de queja **Q/354/06**, resolución de la que esta Procuraduría no tenía constancia de su aceptación o rechazo por la Administración regional a la fecha de cierre del informe, y ello, a pesar de que se ha solicitado hasta tres veces una respuesta formal.

Si bien es cierto que en aquel caso el objeto de la queja era distinto (se refería a la supuesta discriminación retributiva de los funcionarios de las Secciones de Consumo y Turismo de los Servicios Territoriales de Industria, Comercio y Turismo -Secciones que gestionaban materias atribuidas en aquel momento a las Consejerías de Sanidad y Cultura y Turismo, respectivamente-, frente a los restantes funcionarios de los Servicios Territoriales que dependían de la Consejería de Economía y Empleo), también es cierto que tanto aquella queja como las que han dado lugar a esta resolución tienen un denominador común, que es la discordancia existente en la estructura organizativa de la Administración de la Comunidad de Castilla y León a nivel de servicios centrales y periféricos.

En consecuencia, habiendo transcurrido más de cuatro años desde que fue creada la Consejería de Economía y Empleo y vistos el Decreto de Reestructuración de Consejerías aprobado por Decreto 2/2007, de 2 de julio, del Presidente de la Junta de Castilla y León y el Decreto 72/2007, de 12 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía y

Empleo, resulta necesario que se proceda a modificar la Relación de Puestos de Trabajo de la citada Consejería con el fin de adaptarla a las atribuciones competenciales derivadas de la normativa reguladora de las estructuras orgánicas de las consejerías aprobada el mes de julio de 2007.

Tercera. En la tramitación que lleva realizando el Procurador del Común los últimos años de las diversas quejas presentadas por los ciudadanos sobre su disconformidad con la descripción de las plazas en las Relaciones de Puestos de Trabajo se ha podido constatar que el procedimiento para reformar esas Relaciones es arduo, lento y sumamente complejo.

El art. 23.1 LFPCL parece tener presente este problema y, por ello, contempla formalizar un procedimiento más ágil, máxime cuando, por un lado, impone a las consejerías el deber de elaborar permanentemente y actualizar, cuando sea necesario, las Relaciones de Puestos de Trabajo, y, por otro lado, establece que en el plazo de seis meses las Relaciones deberán adaptarse a las estructuras orgánicas correspondientes.

En efecto, el precitado art. 23.1 dispone que el procedimiento para la tramitación de las Relaciones de Puestos de Trabajo se realizará en la forma y con los requisitos que se determinen reglamentariamente, garantizando en todo caso la participación de los representantes de los empleados públicos en este procedimiento.

Siendo dicha previsión legal una medida loable, de poco valdrá si el mencionado procedimiento no es aprobado por vía reglamentaria. Y, en este orden de cosas, señalamos que la Administración autonómica estaba incumpliendo el mandato de la Disposición Final Segunda LFPCL *Regulación del procedimiento para la aprobación de las relaciones de puestos de trabajo* que fija un plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la Ley para que la Junta de Castilla y León apruebe el Reglamento regulador del procedimiento para la elaboración y aprobación de las Relaciones de Puestos de Trabajo.

Cuarta. En lo concerniente a la cuestión concreta planteada en el escrito de queja, que es la solicitud de los funcionarios del Cuerpo de Titulados Universitarios de Primer Ciclo (Ingenieros Técnicos Industriales) de elevar su nivel al 23 y su complemento específico al 10, esta Procuraduría consideró que dicha propuesta no tenía encaje en el art. 75, letra b), LFPCL, en tanto que este precepto regulador de los principios retributivos del personal funcionario de la Administración de Castilla y León no impone un deber a la Administración, sino que únicamente establece que “se procurará que, en lo posible, las retribuciones globales del personal sean similares a las de otras administraciones públicas y a las del sector privado, en el territorio de la Comunidad Autónoma, para puestos y funciones de análoga titulación, dedicación y responsabilidad”.

Por el contrario, esta Procuraduría estimó que la pretensión de los reclamantes sí podría tener cabida al amparo de la letra c) del mismo precepto, el cual señala que “las retribuciones serán acordes con las exigencias, complejidad y responsabilidad de las funciones desempeñadas”.

Igualmente, consideramos razonable la solicitud remitida por los funcionarios a la Consejería de Economía y Empleo mediante la que solicitaban la mejora del complemento específico argumentando de manera motivada que en sus puestos de trabajo concurren las circunstancias de dificultad técnica, responsabilidad, peligrosidad, penosidad e incompatibilidad exigidas en el art. 76.3, letra b) LFPCL, para acceder al complemento específico.

Si además se tiene en cuenta que otros puestos de trabajo que responden a cometidos distintos pero que tienen unas notas comunes de titulación similar y atribuciones de carácter técnico, como pueden ser los Arquitectos Técnicos, otras Ingenierías Técnicas, Inspectores de Consumo, etc., son mejor retribuidos (quizás el mejor ejemplo, como señalan los reclamantes, es el de Inspector de Turismo con nivel 23 y complemento específico 10), parecía necesario, cuando menos, estudiar en profundidad la descripción de los puestos de trabajo de los Ingenieros Técnicos Industriales en la Relación de Puestos de Trabajo de los servicios periféricos de la Consejería de Economía y Empleo y verificar la igualdad de trato que reciben en comparación con las descripciones contempladas en las Relaciones de Puestos de Trabajo de la Administración de la Comunidad de Castilla y León vigentes para puestos del mismo nivel de titulación, dificultad técnica y responsabilidad.

Con base en lo expuesto se remitió a las Consejerías de Administración Autonómica y Economía y Empleo la siguiente resolución:

“1.- Que en cumplimiento de lo establecido en el art. 22.2 LFPCL, y habiendo transcurrido más de cuatro años desde que se produjo la reestructuración de las consejerías de la Junta de Castilla y León en virtud de la cual se creó la Consejería de Economía y Empleo, se proceda a modificar y adecuar las Relaciones de Puestos de Trabajo de los servicios periféricos de la Consejería de Economía y Empleo y de cuantas otras consejerías pudieran resultar afectadas en un plazo máximo de seis meses y, en el mismo plazo, la de los créditos presupuestarios que, en su caso, fueren necesarios para atender la modificación de las retribuciones, si se produjeran.

2.- Que se dé cumplimiento al mandato de la Disposición Final Segunda LFPCL que fija un plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la Ley para que la Junta de Castilla y León apruebe el Reglamento regulador del procedimiento para la elaboración y aprobación de las Relaciones de Puestos de Trabajo.

3.- *Que, reconociendo la potestad de la Administración de la Comunidad de Castilla y León para organizar los medios personales a su servicio de la manera que estime más oportuna para atender el servicio público que tiene encomendado, se proceda a estudiar en profundidad la pretensión formulada por los funcionarios del Cuerpo de Titulados Universitarios de Primer Ciclo (Ingenieros Técnicos Industriales) de la Administración de la Comunidad de Castilla y León y, en atención a lo establecido en el art. 75.1, letras c) y d), LFPCL, se eleven tanto los niveles de su puesto de trabajo como su complemento específico, en atención a su nivel de titulación, y a la dificultad técnica y responsabilidad de las tareas que desempeñan”.*

A la fecha de cierre del informe esta resolución no había sido objeto de respuesta.

1.4. Traslado por motivos de salud

En el expediente **Q/203/07** se aludía a la solicitud de traslado de puesto de trabajo por motivos de salud que, desde hace varios años, venía presentando un trabajador de la Diputación Provincial de Soria, el cual causó baja en su puesto de Peón caminero de vías y obras el día 14 de noviembre de 2005, después de que le fuera reconocida una Incapacidad Permanente Total para el desempeño de su profesión habitual.

Según manifestaciones del autor de la queja, la Diputación Provincial de Soria no había remitido ningún tipo de respuesta a los continuos escritos remitidos por el trabajador sobre el asunto antes mencionado.

En atención a nuestro requerimiento de información se recibió el pertinente informe en el cual se hacía constar fundamentalmente que el caso había sido estudiado en numerosas ocasiones tanto por el Comité de Seguridad y Salud como por el Servicio de Vigilancia de la Salud de la Mutua Universal, que es la entidad con quien la Diputación tiene concertada la prevención de riesgos laborales.

Asimismo, se afirmaba que el trabajador, a través del Servicio de Vigilancia de la Salud, fue atendido en varias ocasiones por Médicos Especialistas de Logroño y Burgos y que *“a la vista de los informes médicos, el trabajador fue en un primer momento eximido de realizar sus funciones que en opinión de los servicios médicos, pudieran serle perjudiciales y, posteriormente cambiado de puesto, siempre respetando su grupo y categoría profesional, sin que en ningún caso se accediera a las peticiones del trabajador de cambio de grupo y categoría profesional”.*

A la vista de lo informado y de la documentación obrante en nuestro poder, se realizaron las siguientes consideraciones:

Primera. La situación denunciada en el escrito de queja ha sido objeto de diversas peticiones presentadas por el trabajador.

Estas peticiones, a tenor de la documentación obrante en nuestro poder y teniendo en cuenta que la Diputación Provincial de Soria no ha remitido copia alguna de las eventuales respuestas remitidas al interesado, parece que no han sido objeto de respuesta en ninguno de los casos. Y, en este orden de cosas, se recordó el deber que tienen las administraciones públicas de resolver expresamente no solo las solicitudes y recursos o reclamaciones administrativas, sino también las peticiones que les pudieran formular los ciudadanos, en cumplimiento de lo establecido en el art. 42 LRJPAC.

Segunda. Iniciando el examen de la cuestión de fondo, esta Procuraduría llegó a la conclusión de que la problemática descrita en la reclamación se fundamenta, básicamente, en la discrepancia de criterio existente entre profesionales de la medicina a la hora de valorar el estado de salud del trabajador antes indicado.

En este sentido, era cierto, como afirmaba el reclamante, que existía una aparente discordancia de criterio entre lo manifestado por el médico que realiza el seguimiento de las incidencias de seguridad y salud laboral para la Diputación Provincial de Soria y otros informes médicos aportados por el trabajador. Sin embargo, por lo que a este extremo se refiere, esta Procuraduría estimó que se trataba de informes de carácter eminentemente técnico, cuyo alcance y contenido no nos correspondía valorar.

De la lectura de las actas de las sesiones del Comité de Seguridad y Salud de la Diputación Provincial de Soria en las que se ha abordado la controversia que se está estudiando, se desprendía que los diversos miembros del Comité mantenían posiciones diferentes, tanto en lo que se refiere a la conducta seguida por el trabajador en la tramitación de su traslado de puesto de trabajo, por motivo de su deficiente estado de salud (sobre todo, en cuanto a una supuesta falta de colaboración para realizar las oportunas pruebas médicas), como en lo concerniente a las medidas que deberían ser adoptadas por la Diputación Provincial para garantizar que el trabajador no se viera desplazado de la Administración a consecuencia de su discapacidad.

En cualquier caso, lo que resulta innegable es que el trabajador ha sido valorado en un grado de minusvalía del 56%, y lo que es más importante, ha sido declarado -si bien a consecuencia de una contingencia común- en situación de Incapacidad Permanente Total con fecha de efectos 15 de noviembre de 2005, situación ésta que impide al trabajador el desempeño de los cometidos correspondientes a su categoría profesional.

Se indicó a la Diputación de Soria que situaciones como la que fue abordada en la presente resolución ya habían sido previstas en otros convenios colectivos vigentes en la actualidad en el territorio regional. Quizás, el ejemplo más significativo viene representado por el Convenio Colectivo del Personal Laboral al servicio de la Administración General de la Comunidad de Castilla y

León y organismos autónomos dependientes de ésta, que en su art. 11, bajo el epígrafe *Cambio de puesto por causa de salud*, al tratar la primera situación posible (Trabajador con declaración de Incapacidad Permanente Total para el desempeño de la profesión habitual) contempla que “la declaración de esta situación conlleva necesariamente ofertar al trabajador un puesto de trabajo de distinta categoría profesional del mismo o inferior grupo profesional y conforme a su situación de discapacitado”.

El precepto convencional que resultaba de aplicación en este caso es el art. 51 del Convenio Colectivo del Personal Laboral de la Diputación Provincial de Soria para los años 2003-2005, texto que seguía vigente en la fecha que se dictó la resolución. Esta norma dispone que “cuando un trabajador por resolución laboral firme sea declarado en situación de incapacidad laboral total o parcial para su profesión habitual podrá ser adscrito provisionalmente mediante resolución de la Presidencia y de acuerdo con los precedentes existentes al respecto, a otro puesto de similar categoría para que el trabajador reúna las condiciones idóneas”.

Por lo que afecta a este artículo del Convenio Colectivo, esta Institución estimó que habían de tenerse en cuenta dos consecuencias o efectos independientes pero a la vez complementarios. Por un lado, parece claro que la Presidencia de la Diputación no tiene el deber jurídico de acceder al cambio de puesto de trabajo requerido por el trabajador, puesto que el precitado art. 51 indica que el trabajador que haya sido declarado en Incapacidad Permanente total o parcial podrá ser adscrito provisionalmente a otro puesto de trabajo. Pero, por otro lado, con la finalidad de erradicar una posible arbitrariedad de la decisión, se precisa que tal decisión se adoptará de acuerdo con los precedentes que existan al respecto.

Pues bien, ante el hipotético caso de que se hubieran acordado por la Presidencia de esa Diputación traslados por motivos de salud de otros trabajadores en idéntica situación a la del trabajador reclamante (algo que señala el trabajador en el punto sexto de la solicitud mediante la que requería su adscripción a un puesto de trabajo acorde con su estado de salud), y teniendo en cuenta el indudable perjuicio económico que supone para el trabajador percibir la prestación económica de la Seguridad Social por Incapacidad Permanente Total frente a la posibilidad del desempeño de un puesto de trabajo en la Diputación de Soria de similar categoría a la que posee -por supuesto, siempre y cuando el trabajador posea las condiciones requeridas al efecto-, esta Procuraduría consideró que no existía obstáculo alguno para que, por parte de esa Diputación Provincial se procediera a adscribir provisionalmente al citado trabajador a otro puesto de trabajo, en las condiciones previstas en el Convenio Colectivo.

Igualmente, parecía fuera de toda duda que el acceso por parte de la Diputación Provincial de Soria a las

reiteradas solicitudes de cambio de puesto de trabajo presentadas por el trabajador tiene pleno encaje en el art. 49 CE, precepto que impone a los poderes públicos el deber de realizar una política de rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, psíquicos y sensoriales.

Tercera. Finalmente, el autor de la queja manifestó que, según le constaba, la Diputación Provincial de Soria no tenía en plantilla el 2% de discapacitados que la Ley exige.

En este sentido, se precisó que la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, contempla en su art. 59 que en las Ofertas de Empleo Público se reservará un cupo no inferior al 5% de las vacantes para ser cubiertas entre personas con discapacidad, siempre que superen los procesos selectivos y acrediten su discapacidad y la compatibilidad con el desempeño de las tareas, de modo que progresivamente se alcance el 2% de los efectivos totales en cada Administración Pública, algo esto último que ya venía reflejado en la Disposición Adicional 19ª de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública.

Los datos remitidos por la Diputación de Soria, en los que no figura la fecha de referencia, indican que siendo la plantilla total de 553 empleados públicos (431 laborales y 122 funcionarios) el personal con minusvalía asciende a la cifra de 10 empleados (9 laborales -siendo 2 de ellos de carácter temporal- y únicamente un funcionario), lo que significa que no se alcanza el porcentaje de empleados públicos con discapacidad que según la Ley 7/2007 debería integrar las plantillas de las administraciones públicas.

En virtud de todo lo expuesto, consideramos oportuno formular la siguiente resolución:

“1.- Que en aplicación de lo establecido en el art. 51 del Convenio Colectivo del Personal Laboral de la Excma. Diputación Provincial de Soria para los años 2003-2005 y dada la situación de Incapacidad Permanente total del trabajador para el desempeño de su categoría laboral, se proceda a su adscripción provisional mediante resolución de la Presidencia a otro puesto de similar categoría para el cual el trabajador reúna las condiciones idóneas, siempre que existan precedentes al respecto.

2.- Que en estricto cumplimiento del mandato contemplado en el art. 59 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, se adopten las medidas oportunas para garantizar que el colectivo de personas con discapacidad alcance progresivamente el 2% de los efectivos totales de esa Diputación Provincial”.

La Diputación Provincial de Soria aceptó la resolución y puso de manifiesto a esta Procuraduría que en una reunión mantenida entre representantes del Sindicato

CCOO y representantes de la Diputación, se adquirió el compromiso de reconsiderar la petición del trabajador en el caso de que se produjeran jubilaciones en puestos acordes con su situación de incapacidad.

Por otra parte, la Diputación informó que garantizaría el mantenimiento del 2% de los efectivos totales de plantilla para personas con discapacidad, si bien dicho porcentaje podría fluctuar debido a la movilidad de la misma.

1.5. Carrera administrativa

El expediente **Q/299/07** se refería a las plazas ofertadas por la Administración autonómica a los funcionarios de nuevo ingreso en los diferentes cuerpos y escalas de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Una vez estudiado el contenido de la queja, comprobamos que la misma se refería a una cuestión que ya había sido objeto de pronunciamiento en reiteradas ocasiones por esta Procuraduría.

En el escrito de queja se hacía alusión a la Orden PAT/1950/2006, por la que se aprueba y publica la Relación definitiva de aprobados en las pruebas selectivas para el ingreso por el turno de promoción interna en el Cuerpo Administrativo de la Administración de la Comunidad de Castilla y León y se ofertan las vacantes correspondientes.

En dicha Orden se ofertan a los aspirantes aprobados puestos de trabajo de nivel 18 a los cuales no han podido acceder funcionarios de mucha mayor antigüedad, dándose la circunstancia de que funcionarios de nuevo ingreso en el Cuerpo Administrativo van a acceder a puestos de nivel 18, mientras que funcionarios cuya antigüedad se remonta al año 1987 aún son titulares de puestos de trabajo con un nivel 14.

En este sentido, esta Procuraduría sigue considerando que la Consejería de Administración Autonómica tiene el deber de garantizar el derecho a la carrera administrativa de los funcionarios de la Administración regional a través de las dos siguientes medidas:

Primera. La adopción de las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento del compromiso manifestado por la Dirección General de la Función Pública en fecha 27 de abril de 2005, por el cual se procedería a convocar el correspondiente concurso de traslados de funcionarios públicos con carácter previo a la oferta de vacantes a los funcionarios que hayan superado el proceso selectivo correspondiente al turno de promoción interna.

Segunda. La realización de las actuaciones pertinentes para convocar los concursos de méritos de los funcionarios públicos de los cuerpos y escalas de la Administración de la Comunidad de Castilla y León con carácter previo a la adjudicación de destinos a los funcionarios de nuevo ingreso en la Administración autonómica, con el

fin de llevar a efecto el derecho de los funcionarios públicos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León a la carrera profesional, a través de los mecanismos de progresión y promoción profesional establecidos en la Ley, de acuerdo con los principios de igualdad, mérito y capacidad (art. 57.1.b) LFPCL).

Además, hay que significar, reiterando lo ya expuesto en anteriores ocasiones, que la adjudicación por la Consejería de Presidencia y Administración Territorial de plazas de mejor cualificación con carácter definitivo a los funcionarios de nuevo ingreso de los correspondientes cuerpos, tanto del turno libre como del turno de promoción interna (medida que, en principio, estaría amparada por la denominada potestad autoorganizatoria de la Administración), cercena en gran medida la posibilidad de promoción profesional de los funcionarios con mayor antigüedad.

1.6. Anticipos de haberes

En el expediente de queja **Q/567/07** se hacía alusión a la ausencia de una normativa regional que establezca los criterios para la concesión de los anticipos reintegrables de haberes que pudieran ser solicitados por el personal que presta servicios en la Administración regional.

Según manifestaciones del autor de la queja, este tipo de solicitudes se vienen resolviendo en atención al riguroso orden de entrada, de manera que las solicitudes presentadas a final de año son sistemáticamente denegadas por falta de crédito disponible.

En atención a nuestra petición de información se remitió el oportuno informe en el cual se hacía constar que la resolución de 17 de febrero de 2003, de la Dirección General del Secretariado de la Junta y Relaciones Institucionales, por la que se ordena la publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León del Acuerdo para la Modernización y Mejora de la Administración autonómica de Castilla y León, dispone en su Capítulo V del Título IV que el procedimiento de solicitud y de concesión, así como el resto de condiciones a tener en cuenta para su otorgamiento, serán las contenidas en la Instrucción sobre Anticipos reintegrables de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial de 28 de noviembre de 1984 o norma que, en su caso, la sustituya, salvo en lo que se refiere al plazo de devolución.

Asimismo, se informaba que el único criterio utilizado para la concesión de anticipos reintegrables de haberes es el riguroso orden de entrada de las solicitudes y que no hay previsión inmediata de adoptar una nueva normativa reguladora de la materia.

A la vista de lo informado por la Administración regional y en atención a los documentos obrantes en nuestro poder, la conclusión que se obtuvo respecto al caso concreto planteado en el escrito de queja fue que la denegación de la solicitud de anticipo reintegrable por

falta de crédito presupuestario disponible, acordada por la Consejería de Economía y Empleo el día 1 de diciembre de 2006, resultaba ajustada a derecho.

Igualmente, cabía presuponer que, dada la fecha del año en que se denegó el anticipo de haberes (el mes de diciembre del pasado año 2006), si el funcionario hubiera tenido una imperiosa necesidad de ese anticipo lo habría vuelto a solicitar el mes de enero de 2007 para acceder al beneficio dentro del presente ejercicio presupuestario. Sin embargo, dicha necesidad no parecía ser tan urgente, dado que el interesado, tal y como comunicó a esta Institución el autor de la queja mediante correo electrónico, no ha solicitado el anticipo de retribuciones durante el año 2007.

Con independencia de lo que se acaba de exponer, esta Institución desearía abordar como cuestión conexas con la problemática planteada la posibilidad de aprobar una nueva normativa reguladora de la concesión de anticipos reintegrables.

En este sentido, el criterio de concesión de ayudas basado única y exclusivamente en el riguroso orden de entrada de las solicitudes parece conllevar efectos positivos y negativos. Los efectos positivos se concretarían en que, en principio, el presupuesto habilitado al efecto sería ejecutado en su totalidad más fácilmente. Por su parte, los efectos negativos (como así ha ocurrido en el caso que motivó el escrito de queja) se manifiestan en la posibilidad de que al final del año no exista crédito disponible para atender las correspondientes solicitudes.

La fijación de unos criterios para la concesión de anticipos reintegrables más allá del mero orden de entrada de las correspondientes solicitudes (como, por ejemplo, las retribuciones del empleado público, los ingresos de la unidad de convivencia de la que formen parte los interesados que se han hecho constar en la declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, el disfrute con anterioridad de otro anticipo, o la eventual coincidencia de otro anticipo en la unidad familiar) podría ser un elemento favorable si los fondos asignados para la realización del derecho que se está estudiando fueran insuficientes y limitados.

De esta manera, examinados los datos de anteriores ejercicios presupuestarios en las diversas consejerías y, en su caso, organismos autónomos y fijados los criterios preferenciales para acceder a los anticipos reintegrables de haberes que se negocien con los legítimos representantes de los empleados públicos, se evitarían situaciones como la acaecida el pasado año 2006 en la Consejería de Presidencia y Administración Territorial, año en el que no se pudieron atender once solicitudes por el único hecho objetivo de falta de disponibilidad presupuestaria, sin entrar a valorar ningún otro tipo de circunstancia adicional.

No obstante, si se quisiera mantener como criterio de concesión el riguroso orden de entrada de las solicitudes,

una solución alternativa podría ser la de dotar un fondo suficiente que garantice la plena realización del derecho de los empleados públicos a acceder a un anticipo de haberes, algo que se puede lograr tanto a través de la dotación del crédito inicial asignado, como en el caso de que fuera necesario, a través de la figura de modificación presupuestaria de las contempladas en el art. 122.1 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León, que resulte más oportuna.

En definitiva, lo que se quiso plantear es la conveniencia bien de aprobar una nueva normativa reguladora de la concesión de los anticipos reintegrables de haberes al personal al servicio de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, bien de habilitar los créditos presupuestarios que se requieran para que las solicitudes de los citados anticipos reintegrables puedan ser atendidas independientemente de la fecha del año en que se presenten, por supuesto, siempre que los interesados cumplan los requisitos establecidos para el acceso al derecho.

En virtud de todo lo expuesto, se consideró oportuno formular la siguiente sugerencia:

“Que se inicien las actuaciones tendentes a aprobar, previa negociación con los legítimos representantes de los empleados públicos, una nueva normativa reguladora de la concesión de anticipos reintegrables a los empleados públicos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León con el fin de que las correspondientes solicitudes no sean denegadas única y exclusivamente por el hecho objetivo de falta de crédito presupuestario al efecto.

En cualquier caso, y si así fuese necesario, se requiere que se valore la posibilidad de emplear alguna de las figuras de modificación presupuestaria contempladas en el art. 122.1 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de la Hacienda y del Sector Público de la Comunidad de Castilla y León con la finalidad de estimar las solicitudes de anticipo de haberes reintegrables presentadas al final del año natural”.

La Consejería de Administración Autonómica respondió a esta Institución que la propuesta del Procurador del Común de aprobar una nueva normativa reguladora de la concesión de anticipos reintegrables a los empleados públicos de la Administración regional sería estudiada en la futura negociación del Acuerdo con los representantes de los empleados públicos.

1.7. Acoso laboral

El expediente de queja **Q/1857/06** sirve como ejemplo de las diversas reclamaciones presentadas en esta materia y que fueron tramitadas por la Institución el pasado año 2007.

En el escrito de queja se hacía alusión al supuesto acoso laboral que sufrió un trabajador contratado por el Ayuntamiento de Simancas.

En atención a nuestros requerimientos de información se remitió por el Ayuntamiento la información correspondiente.

Estudiada la documentación que obra en nuestro poder, el documento básico o principal es la reclamación efectuada por el trabajador supuestamente acosado.

En dicha reclamación, el citado trabajador ponía en conocimiento del Ayuntamiento de Simancas diversas circunstancias que, consideradas en su conjunto, podrían ser constitutivas de acoso laboral hacia su persona. Entre tales circunstancias, podrían destacarse la exigencia de realizar labores en la piscina y de utilizar un vehículo municipal, las continuas amenazas de apertura de expediente disciplinario, los insultos y ofensas en público por parte del Coordinador y, finalmente, el empleo de un criterio discriminatorio en el cómputo de la jornada trabajada en la piscina.

La resolución remitida al Ayuntamiento de Simancas fue la siguiente:

“1.- Que en cumplimiento del principio antiformalista que debe guiar la actuación de las administraciones públicas y en aplicación de lo dispuesto en el art. 6.2 RD 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas, se requiera a [...] para que adapte su solicitud de fecha 14 de septiembre de 2006 a los requisitos indicados en el citado precepto reglamentario, especificando las lesiones producidas, la relación de causalidad entre éstas y el funcionamiento del servicio público y la evaluación económica de la responsabilidad patrimonial, y acompañando las alegaciones, documentos e informaciones que estime oportunas y la proposición de prueba que, en su caso, pudiera proceder.

2.- Que a la mayor brevedad posible se proceda por ese Ayuntamiento a incoar un procedimiento formal con la finalidad de esclarecer los hechos denunciados, adoptando, si se demostrara fehacientemente la realidad del acoso laboral objeto de la denuncia, las medidas disciplinarias oportunas contra el responsable”.

En la contestación remitida por el Ayuntamiento de Simancas se manifestó lo siguiente:

Primero. Que se había requerido a [...] para que adaptase su solicitud de fecha 14 de septiembre de 2006 a los requisitos indicados en el art. 6.2 RD 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas.

Segundo. Que se ha vuelto a recabar información de todos los monitores del Ayuntamiento sobre el asunto en cuestión con la finalidad de esclarecer los hechos denunciados y se ha llegado a la conclusión de que no hay

datos que demuestren la realidad del acoso laboral objeto de la denuncia.

1.8. Calendario laboral

En el expediente de queja **Q/2267/06** se hacía alusión a un escrito dirigido por el Pleno de la Junta de Personal de Servicios Centrales de la Administración autonómica a la Consejería de Medio Ambiente, mediante el que se reclamaba la negociación del Calendario del Operativo de Lucha contra incendios del año 2006.

Según manifestaciones del autor de la queja, la Secretaría General no emitió respuesta alguna al citado requerimiento, por lo que se presume que el citado Calendario fue acordado unilateralmente por la Administración sin consulta previa a la Junta de Personal correspondiente.

En respuesta a nuestra petición de información se remitió informe de la Consejería de Medio Ambiente en el cual se hacía constar lo siguiente:

Primero. No se dio respuesta por la Consejería de Medio Ambiente al escrito de la Junta de Personal de los Servicios Centrales de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, dado que en esas fechas no estaba finalizado el calendario de guardias correspondiente al año 2006.

Segundo. La Consejería de Medio Ambiente comenzó a tramitar la aprobación del calendario de guardias en cuanto éste se concluyó, lo cual tuvo lugar el 5 de junio de 2006.

Tercero. En cuanto a la consulta del calendario a la Junta de Personal, se aporta copia del escrito de la Jefa de Servicio de Personal y Asuntos Generales de la Consejería de Medio Ambiente dirigido a la Junta de Personal de los Servicios Centrales de la Administración en el cual se remite a la representación de los funcionarios públicos el calendario de trabajo, tanto de personal laboral como de personal funcionario, para su conocimiento.

Asimismo, se comunicó que las guardias indicadas en el calendario ya habían sido puestas en práctica, una vez consultado el grupo de funcionarios que iban a efectuarlas, manifestando los mismos que no existía inconveniente alguno.

A la vista de lo informado, la problemática descrita en el expediente de queja debe ser resuelta en atención a lo establecido en el art. 25 del Decreto 89/2004, de 29 de julio, por el que se establece el Operativo de lucha contra incendios forestales y se regula el sistema de guardias.

En atención a lo dispuesto en dicho precepto reglamentario, se detectaron dos irregularidades en la tramitación del calendario de guardias del colectivo de personal de incendios forestales correspondientes al año 2006.

En primer lugar, se ha incumplido el punto primero del precitado art. 25, en virtud del cual los calendarios de guardias de la época de peligro alto del personal que participa en el Operativo de lucha contra incendios forestales deberán ser elaborados durante el mes de abril para su aprobación antes del día 1 de mayo de cada año, puesto que, tal y como informa la Consejería de Medio Ambiente, la aprobación del calendario de guardias concluyó el día 5 de junio de 2006.

En segundo lugar, y lo que es más importante, se ha vulnerado el punto segundo del art. 25 del Decreto, el cual impone a la Administración el deber de aprobar el calendario de guardias, previa consulta con la Junta de Personal respectiva, dependiendo del colectivo de personal funcionario de servicios centrales o periféricos al que se refiera el calendario.

Esta vulneración se constata en el escrito remitido en fecha 15 de junio de 2006 a la Junta de Personal de Servicios Centrales, en el cual no se remite una propuesta de calendario para la consulta, sino un calendario ya aprobado únicamente a efectos de su conocimiento.

En virtud de todo lo expuesto, se formuló a la Consejería de Medio Ambiente la siguiente resolución:

“1.- Que en atención a lo establecido en el art. 25.1 del Decreto 89/2004, de 29 de julio, por el que se establece el Operativo de lucha contra incendios forestales de Castilla y León y se regula el sistema de guardias, se adopten las actuaciones oportunas para garantizar que la aprobación del calendario de guardias de la época de peligro alto del personal que participa en el Operativo en el año 2007 se produzca antes del día 1 de mayo.

2.- Que, en cumplimiento de lo establecido en el punto segundo del precepto citado en el punto anterior, se consulte previamente con la Junta de Personal respectiva la aprobación del calendario de guardias antes citado”.

Esta resolución no fue objeto de respuesta por la Consejería de Medio Ambiente y ello a pesar de que se solicitó tal respuesta cuatro veces.

2. FUNCIÓN PÚBLICA DOCENTE

Las quejas presentadas en este subárea en el año 2007 ascendieron a 46, cifra prácticamente idéntica a las 45 quejas presentadas el año 2006. De ellas, el mayor número, al igual que el año pasado, ha correspondido a procesos de selección (14) y a sistemas de provisión de puestos de trabajo (6), siendo las características de las reclamaciones sustancialmente idénticas a las expuestas con anterioridad en la Función Pública General. En tercer lugar de importancia, figuran las reclamaciones relativas a jornadas de trabajo, permisos y vacaciones de los funcionarios docentes con un total de 5.

La cuestión mas reiterada -y al mismo tiempo más relevante- expuesta en las reclamaciones presentadas el año 2007 es, aparte de la falta de transparencia de los órganos de selección de personal, la práctica imposibilidad de los funcionarios docentes de lograr la conciliación de su vida familiar y laboral y las irregularidades acaecidas en la tramitación por la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Educación de las comisiones de servicio humanitarias.

En este ámbito de la Función Pública, la práctica totalidad de las actuaciones se han dirigido a la Consejería de Educación, la cual ha colaborado con esta Institución en todos los casos y en los plazos establecidos al efecto. De las ocho resoluciones dictadas en este apartado de la Función Pública Docente, tres fueron aceptadas, otras tres fueron aceptadas en parte y las dos restantes fueron rechazadas.

Por el contrario y aludiendo a la falta de colaboración de las administraciones destinatarias de nuestros requerimientos de información, entre las escasas quejas que en materia de Función Pública Docente ajenas a la Administración regional fueron presentadas en el año 2007, hemos de indicar que la Diputación Provincial de León (expediente **Q/467/07**) en la fecha de cierre del informe no había facilitado la ampliación de información que le había sido solicitada hasta cuatro veces por esta Procuraduría con el fin de valorar la legalidad de un proceso de selección de Profesores para el Conservatorio de Música de León previamente a su transferencia e integración en la Administración Educativa de la Comunidad de Castilla y León.

2.1. Selección e ingreso

En la línea de falta de transparencia de los procesos selectivos en el ámbito de la Administración General, el autor de la queja en el expediente **Q/1772/06** aludía a la reclamación presentada por un opositor que participó en las pruebas selectivas convocadas por Orden PAT/519/2006, de 29 de marzo, mediante la cual se requería la copia de las anotaciones del Tribunal nº 3 de Filosofía de Burgos, relativas a las calificaciones otorgadas al citado, al primer aprobado de la primera fase de las pruebas selectivas con la calificación más baja y al opositor suspendido con la calificación más alta también de la primera fase del proceso selectivo.

Según manifestaba el reclamante, la Administración había hecho caso omiso de las reclamaciones del opositor, de manera que ni se facilitó al opositor la información necesaria para poder interponer los recursos administrativos con la fundamentación adecuada, ni tampoco se le informó adecuadamente de los criterios empleados por el Tribunal calificador para determinar su puntuación en las pruebas de la primera fase del proceso selectivo.

En atención a nuestro requerimiento de información se remitió por la Consejería de Educación el pertinente

informe en el cual se hacía alusión fundamentalmente a las siguientes cuestiones:

Primera. Para la resolución del recurso planteado por el aspirante se ha tenido en cuenta la fundamentación jurídica de reiterada jurisprudencia, así como el informe emitido por el Tribunal nº 2 de Filosofía, según el cual el aspirante fue calificado conforme al procedimiento establecido en las bases de la convocatoria. Por ello, se entendía que la Administración educativa había dado respuesta a los escritos planteados aunque el interesado pudiera discrepar del contenido de los mismos.

Segunda. Según informó la Consejería de Educación, el opositor se autoevaluó y autocalificó atribuyéndose una facultad exclusiva del Tribunal, llegando a pedir copia de las anotaciones realizadas por cada miembro de Tribunal. En consecuencia, puesto que el Tribunal nº 2 de Filosofía en Pleno se había ratificado en la calificación otorgada en su día al opositor, y teniendo en cuenta que se había dictado la resolución del recurso de reposición presentado por el aspirante, cabía entender agotada la vía administrativa.

A la vista de lo informado se consideró que nada impide que el aspirante pueda acceder a su ejercicio y a que se le justifiquen las causas y circunstancias que motivaron la calificación obtenida.

El aspirante se concibe así como titular de los documentos que ha realizado y entregado en el curso del proceso selectivo y está legitimado para solicitar verlos y recibir certificación y copia de los mismos en cumplimiento de la regulación del derecho de los ciudadanos de acceder a los archivos y registros administrativos contemplado en el art. 37 LRJPAC.

Esta argumentación debe ser relacionada con el concepto jurídico de motivación de los actos administrativos del art. 54 LRJPAC.

La motivación, entendida como el elemento causal del acto administrativo, esto es, como las razones que impulsan a la Administración a adoptar una decisión, es algo consustancial a la actuación de las administraciones públicas y tiene su fundamento genérico en el art. 103.1 CE de 1978. Esta motivación tiene que ser suficiente (STS de 19 de junio de 1990 y 15 de febrero de 1991, entre otras), con la amplitud necesaria para el debido conocimiento del acto por los interesados y para la posterior defensa de sus derechos.

Esta Institución consideró que la Ley no impone con carácter general motivar con absoluto detalle el razonamiento técnico que conduce a la decisión relativa a cada uno de los aspirantes, fundamentalmente porque tal razonamiento obedece a un debate interno del órgano de selección que resulta muy difícil de reproducir y que, en todo caso, debe tener carácter reservado para no coartar la libertad de juicio de sus miembros.

Por consiguiente, concluimos que los órganos de selección tienen que dictar resoluciones motivadas en los

términos adecuados a las respectivas bases de las convocatorias de los procesos selectivos, sin que, en principio pueda exigirse a los Tribunales una explicación exhaustiva del juicio técnico que condujo a determinar la calificación del opositor.

En definitiva, reconociendo, como no puede ser de otra manera, la discrecionalidad técnica que posee el Tribunal calificador de las oposiciones mencionadas en el escrito de queja y, por lo tanto, no poniéndose en tela de juicio la puntuación recurrida por el aspirante, sí hay que reconocer, en aras de llevar a cabo tanto la necesaria motivación de los actos administrativos como la publicidad de actuaciones desarrolladas en el curso del proceso selectivo, que resulta necesario dar traslado al opositor, en atención a sus solicitudes, de los criterios seguidos por el Tribunal calificador para determinar su puntuación.

En virtud de todo lo expuesto, consideramos oportuno formular la siguiente resolución:

“1.- Que en cumplimiento de lo establecido en el art. 37 LRJPAC se facilite al interesado copia de las pruebas que realizó en el proceso selectivo de la Especialidad de Filosofía convocado por Orden PAT/519/2006, de 29 de marzo.

2.- Que, con el fin de llevar a efecto la necesaria publicidad y motivación de los actos administrativos en los procesos de selección de personal en la Administración educativa, se proceda a comunicar al aspirante los criterios seguidos por el Tribunal calificador para determinar su puntuación”.

La Consejería de Educación contestó a la resolución poniendo de manifiesto que se había dado traslado al opositor del informe de la Comisión de Selección del proceso selectivo de acceso al Cuerpo de Profesores de Enseñanza Secundaria, en la especialidad de Filosofía, convocado por Orden PAT/519/2006, de 29 de marzo, sobre los criterios del Tribunal para determinar la puntuación, así como copia compulsada de los ejercicios que realizó en el citado proceso selectivo.

Otra muestra de las actuaciones realizadas por la Institución en relación con la posible existencia de irregularidades en el ámbito de la selección e ingreso en la Función Pública docente sería la actuación desarrollada en el expediente **Q/1352/07**, relativo a la valoración de las supuestas irregularidades acaecidas en el proceso selectivo del Cuerpo de Maestros de la Especialidad de Educación Física que tuvo lugar el mes de julio.

Como premisa básica se significó que la Disposición Transitoria 17ª de la LO 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, establece en su apartado segundo un régimen transitorio de ingreso en los cuerpos de funcionarios docentes en el cual la experiencia docente previa en los centros educativos será valorada de forma preferencial. Ahora bien, el dictado de esta norma no puede interpretarse para quienes ostenten la condición de personal

interino como una expectativa general de ingreso en la Administración Pública.

Sentado lo anterior, resulta indudable, compartiendo el criterio manifestado en el informe remitido por la Consejería de Educación, que las funciones de los Tribunales se centran de manera exclusiva en valorar los conocimientos de los aspirantes en la fase de oposición, quedando fuera de sus facultades la valoración de la experiencia docente de los aspirantes y otros méritos complementarios.

El desarrollo de las funciones de los tribunales calificadoros en los procesos de selección de personal para las administraciones públicas ha de ponerse en relación con el concepto de “discrecionalidad técnica”, concepto que define a los órganos de selección como órganos especializados, con específicos saberes, lo que implica que en su actuación evaluadora disponen de un aceptado e irrecusable espacio de libre apreciación.

La discrecionalidad técnica reduce las posibilidades de revisión de dicha actividad evaluadora, que prácticamente estarán constituidas por dos supuestos básicos: el de la inobservancia de los elementos reglados -cuando éstos existan-, y el del error ostensible y manifiesto. Por consiguiente, quedan fuera del control con carácter general las pretensiones de los interesados que solo postulen una evaluación alternativa a la del órgano calificador y no estén sustentadas en un error patente.

Esta regla general, sin embargo, ha sido matizada en diversas sentencias del Alto Tribunal (SSTC 48/1998, 353/1993, 34/1995 y 73/1998), en las cuales se ha considerado que la discrecionalidad técnica que se reconoce a los órganos de selección se justifica en una presunción de certeza o de razonabilidad de la actuación administrativa, apoyada en la especialización e imparcialidad de los órganos establecidos para realizar la calificación. No obstante, esta presunción es de las calificadas *iuris tantum*, de ahí que siempre quepa desvirtuarla si se acredita la infracción o el desconocimiento del proceder razonable que se presume en el órgano calificador, bien por desviación de poder, arbitrariedad o ausencia de toda justificación del criterio adoptado, entre otros motivos, por fundarse en patente error, debidamente acreditado por la parte que lo alega.

La Jurisprudencia acerca de la discrecionalidad técnica de los Tribunales calificadoros de los procesos selectivos que brevemente se acaba de citar debe ser puesta en relación con el proceso selectivo concreto mencionado en el escrito de queja que es el de Maestros, de la Especialidad de Educación Física.

A tenor de lo señalado, en principio, habría que considerar que las valoraciones de los aspirantes realizadas por el Tribunal calificador del proceso selectivo son absolutamente inimpugnables y que no podrían ser revisadas por ningún órgano o Institución ajeno al propio Tribunal, lo que incluiría a la propia

Consejería de Educación, a los Tribunales de Justicia y también al Procurador del Común.

Esta regla general, no obstante, puede tener alguna excepción y el estudio tanto de la queja presentada como de la información que nos ha facilitado la Consejería de Educación nos lleva a concluir que la discrecionalidad técnica de los Tribunales del proceso selectivo podría no estar suficientemente motivada. Ahora bien, para llegar a una conclusión en este sentido, se requeriría acceder a una copia completa del expediente del proceso selectivo, incluyendo las valoraciones individualizadas de los aspirantes por los distintos miembros del Tribunal que justifiquen la calificación final otorgada a cada uno de los opositores.

Diversos indicios derivados de la documentación remitida por la Consejería de Educación nos hicieron pensar que las calificaciones otorgadas por los Tribunales calificadoros de la Especialidad de Educación Física podrían no haber obedecido a los méritos concretos del aspirante demostrados en su ejercicio sino a otras cuestiones ajenas al mismo, algo que en cualquier caso debería ser demostrado a la luz de la documentación obrante en la Administración educativa en el expediente del proceso selectivo.

El sistema de ingreso en la Función Pública docente previsto en la normativa de Educación (en concreto, en la LO 2/2006, de 3 de mayo, y en el art. 17.2 del Reglamento de Ingreso, Accesos y Adquisición de nuevas especialidades, aprobado por RD 276/2007, de 23 de febrero) es el de concurso-oposición.

A los efectos que aquí nos interesa, se subrayó que ni la Orden PAT/554/2007, de 23 de marzo, por la que se convocó el proceso selectivo, ni la Instrucción de 31 de mayo de 2007, de la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Educación, por la que se determinaron la documentación a utilizar y los criterios de actuación de los órganos de selección, hacían referencia al número máximo de aspirantes que pueden ser declarados aprobados en la fase de oposición.

Por lo tanto, parece evidente que todos aquellos aspirantes que según el Tribunal calificador hubieran obtenido una calificación superior a 5 deberían haber sido declarados aprobados y que en la fase de concurso, una vez sumados los méritos correspondientes, superarían el proceso aquéllos que en el conjunto de las dos fases hubieran obtenido la mayor puntuación hasta cubrir, como máximo, la totalidad de las plazas convocadas.

Todo ello nos llevó a valorar si las calificaciones otorgadas por los Tribunales de la Especialidad de Educación Física se realizaron en atención a los méritos de los aspirantes o en atención a otro tipo de factores ajenos a la realización de los ejercicios. Para ello aludimos a varias cuestiones:

En primer lugar, parece, a pesar de que no se emitió ninguna Instrucción escrita o verbal al respecto y de que no se había establecido un número máximo de aspirantes aprobados en la fase de oposición, que los 21 Tribunales de la Especialidad de Educación Física habían llegado a un acuerdo informal de aprobar un número máximo de 7 aspirantes por Tribunal. Esta regla solamente encontró su excepción en los Tribunales nº 1 y 21 que aprobaron 8 aspirantes y en el Tribunal nº 13 que aprobó 9 aspirantes.

En segundo lugar, como antes se indicó, los Tribunales no tenían la obligación de aprobar a un número determinado de aspirantes en la fase de oposición, por lo cual, todos los opositores que, según el criterio especializado del Tribunal, hubieran obtenido la calificación de 5, deberían haber aprobado la fase de oposición.

En tercer lugar, el Tribunal cumple lo previsto en la Base 7.1.3 de la convocatoria respecto a la puntuación de los aspirantes en la fase de oposición, concretando dicha puntuación hasta en diezmilésimas a fin de evitar posibles empates.

Si se examina el listado al detalle, se comprueba que dentro de los aspirantes la calificación en centésimas de 4,99 puntos en la fase de oposición se reitera en un número superior a un centenar de aspirantes, situación que parece constituirse en indiciaria de que las valoraciones de dichos opositores -salvo que los documentos de valoración de los aspirantes emitidos por los miembros de los correspondientes Tribunales calificadores demuestren lo contrario- fueron reducidas por debajo del cinco para no incluirles en el listado de aspirantes que superaron la fase de oposición.

En el caso de que este extremo pudiera ser demostrado y teniendo en cuenta que la convocatoria no fija una limitación de aspirantes aprobados en la fase de oposición, esta Institución estimaba que la decisión de los Tribunales calificadores de fijar las calificaciones de un elevado número de aspirantes en 4,99 puntos sería contraria a derecho.

Es importante reseñar que no se trataría en este caso de volver a valorar los ejercicios de los opositores sino de puntuar de nuevo a los aspirantes de conformidad a las bases de la convocatoria empleando las puntuaciones emitidas por los miembros de los Tribunales calificadores el pasado mes de julio.

En relación con este argumento, resulta relevante indicar que la STS de 18 de octubre de 2007 en su Fundamento Jurídico Quinto ha manifestado que la capacidad mínima de los aspirantes se demuestra cuando se obtiene la puntuación mínima para aprobar establecida en la convocatoria, pero aplicando para ello las reglas aritméticas de dicha convocatoria y sin observar ningún criterio de corrección sobre el resultado que ofrezca esa simple operación aritmética. E, igualmente, matizaba que los criterios de corrección pueden ser válidos, pero no

para establecer el aprobado mínimo, sino para determinar quiénes son los mejores aspirantes de entre los que compiten entre sí.

Asimismo, aparte de las reclamaciones presentadas por los aspirantes y de eventuales demandas en vía judicial -que a la fecha de remisión del informe eran desconocidas por la Consejería de Educación- se estaba tramitando una pregunta oral en la Comisión de Educación de las Cortes de Castilla y León sobre la problemática denunciada en el expediente de queja.

En fin, esta Procuraduría llegó a la conclusión de que si bien existían algunos indicios de irregularidad en la actuación administrativa, de tales indicios no se puede llegar a una conclusión motivada de vulneración por la Administración regional de los derechos de los opositores.

Aparte de lo expuesto, el Procurador del Común remitió un escrito a la Consejería de Educación para que procediera a resolver a la mayor brevedad posible las reclamaciones interpuestas por los aspirantes del proceso selectivo convocado para el ingreso en el Cuerpo de Maestros en la Especialidad de Educación Física y para que se remitiera la oportuna respuesta a los opositores que eventualmente hubieran solicitado al Tribunal calificador la motivación de la puntuación que les fue otorgada en el ejercicio de la fase de oposición.

2.2. Provisión de puestos de trabajo

En el expediente **Q/507/07** se planteaba una reclamación de un funcionario docente contra la resolución provisional de concurso de traslados convocado por Orden EDU/1673/2006, de 25 de octubre, al parecer, sobre una problemática de aplicación de la normativa de procedimiento administrativo que se ha reiterado en varios casos.

En el escrito de queja se hacía alusión a la reclamación presentada por un participante en el concurso de traslados y procesos previos de ámbito nacional del Cuerpo de Maestros convocado por Orden EDU/1673/2006, de 25 de octubre, Maestro de la Especialidad de Educación Física.

Según manifestaciones del autor de la queja, en la resolución provisional del concurso el citado maestro vio como se le había adjudicado de oficio un destino en la provincia de Ávila, a pesar de que en su solicitud indicó única y exclusivamente centros de la provincia de Valladolid hasta un total de 28, lo que era signo inequívoco de su voluntad de acceder solamente a Colegios Públicos de la citada provincia.

En atención a nuestro requerimiento de información se remitió el oportuno informe en el que se advertía que la Consejería de Educación había dado respuesta a los escritos enviados por el maestro.

A la vista de lo informado, hay que atender a lo establecido en la Orden de convocatoria del concurso antes

mencionada y en la Orden ECI/3193/2006, de 6 de octubre, por la que se establecen normas procedimentales aplicables a los concursos de traslados de ámbito nacional, que deben convocarse durante el curso 2006/2007, para funcionarios de los cuerpos docentes a que se refiere la LO 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

La falta de consignación de alguna provincia por el interesado en el apartado c) de su instancia de participación en el concurso resulta un hecho objetivo y patente, lo cual, de conformidad con lo establecido en el punto 3 de la Base decimoctava de la Orden de convocatoria "*Normas comunes sobre la realización de peticiones*" conlleva la adjudicación de un destino de oficio, con carácter definitivo, por parte de la Administración autonómica, siempre y cuando se disponga de vacante o resulta para la que estuviesen habilitados. En idéntica situación a la del profesor citado en el escrito de queja, según se informa por la Consejería de Educación, se han encontrado un total de ocho concursantes, siendo todos ellos destinados de oficio a distintos centros docentes de la provincia de Ávila.

En relación con lo expuesto, es claro, compartiendo el criterio manifestado por la Consejería de Educación, que las bases de la convocatoria para la provisión de vacantes por concurso u oposición, como así se ha establecido en reiterada Jurisprudencia, constituyen la norma a la que quedan sometidos tanto los concursantes como la Administración.

Dos apartados de la Base decimoctava de la Orden de convocatoria resultaban de especial interés para valorar la cuestión planteada en el escrito de queja, las cuales avalaban la actuación seguida por la Consejería de Educación.

Por una parte, el punto 13 de la precitada Base establece que "cualquier dato omitido o consignado erróneamente por el interesado no podrá ser invocado por éste a efectos de futuras reclamaciones, ni considerar por tal motivo lesionados sus intereses y derechos". Y por otra parte, el punto 14 contempla que "finalizado el plazo de solicitudes, por ningún concepto se alterará la petición, ni aun cuando se trate del orden de prelación de las plazas solicitadas".

Desde el punto de vista formal, se consideró que la Consejería de Educación había seguido las normas procedimentales al rechazar las alegaciones formuladas por el concursante no teniéndolas en cuenta en la Orden por la que se resolvió el concurso de manera definitiva.

Por lo que se refiere a la cuestión de fondo, la Consejería de Educación informó que "*mediante la cumplimentación de la instancia por el participante se manifiesta la voluntad del mismo frente a la Administración aceptando las bases de la convocatoria y solicitando los puestos que estime oportuno según los códigos de centros, localidades y especialidades que se*

recogen en la convocatoria. De igual manera la omisión de un código de centro en la instancia supone una declaración del solicitante de no desear optar a dicho centro, por lo que la Administración asume esa declaración como válida y la respeta, no interpretando si existe o no error ya que es responsabilidad del interesado concretar la forma de comunicar su modo de participación en el proceso".

Es cierto, como se declara en el informe de la Consejería de Educación, que un eventual incumplimiento de las bases de la convocatoria permitiendo modificar al concursante su solicitud podría suponer una vulneración del principio de igualdad del art. 14 CE, en cuanto implicaría una desigualdad de trato en un concurso para acceder a una plaza mediante un proceso que está perfectamente regulado en cuanto a su alcance y contenido por una convocatoria publicada en el Diario Oficial de la Comunidad Autónoma. Esta argumentación ha sido sustentada con expresa referencia a la doctrina del TS por la Sentencia del TSJ de Galicia de 26 de octubre de 2005.

Con relación a lo expuesto, la Consejería de Educación manifestó mostrar siempre el mismo rigor para resolver situaciones similares a la planteada en el escrito de queja y que ha actuado de manera idéntica en los 26 casos suscitados desde que se produjo la asunción de competencias en la materia por la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

Sentado lo anterior, esta Procuraduría estima que la controversia que dio lugar al escrito de queja no tiene su origen tanto en la redacción de la Orden de convocatoria del concurso sino en la posibilidad de aplicar en la tramitación del procedimiento la figura jurídica de la mejora de la solicitud prevista en el art. 71.3 LRJPAC.

Además, es importante destacar que la situación que se estudió en este expediente de queja no era una cuestión extraordinaria que afecta excepcionalmente a un interesado, sino que la existencia de 26 casos (8 de ellos este mismo año) parece indicar que nos encontramos ante un problema muy importante que es la adjudicación por la Administración educativa a un importante número de profesores de destinos de oficio no deseados, y ello, por el simple hecho de no marcar una casilla en la solicitud de participación en el concurso.

En una interpretación estricta de los puntos 13 y 14 de la Base decimoctava de la Orden a los que antes se hizo referencia parece concluirse que la solicitud es inmodificable y que quien formula erróneamente su instancia -por acción o por omisión- debe responsabilizarse de su error con todas las consecuencias.

Sin embargo, dos argumentos nos hicieron pensar que ese planteamiento debería ser revisado. El primero es que la propia Orden de convocatoria flexibiliza la posibilidad de modificar la solicitud en el inciso tercero del punto 6 de la Base decimonovena de la convocatoria,

referido a Maestros que participaron en concursos anteriormente convocados, al conceder a la Administración la posibilidad de requerir en todo momento la documentación sobre la que se planteen dudas o alegaciones.

El segundo, reconociendo que en materia de cambio de pretensiones la regla general ha de ser la inmodificabilidad, es que también ha de tenerse en cuenta que sí cabría admitir modificaciones de las solicitudes que no supongan una alteración de su ser, de su esencia, esto es, de aquello sin lo cual la pretensión ya no es lo que era inicialmente sino otra distinta.

La normativa reguladora del procedimiento administrativa ya prevé medidas en esta línea argumental. Así, el art. 71.3 LRJPAC, si bien referido a procedimientos iniciados a solicitud de los interesados, otorga al órgano competente la facultad de recabar del solicitante la modificación o mejora voluntarias de los términos de aquélla, de lo cual se levantará acta sucinta, que se incorporará al procedimiento.

Por otra parte, el art. 76.2 LRJPAC dispone que cuando en cualquier momento se considere que alguno de los actos de los interesados no reúne los requisitos necesarios, la Administración lo pondrá en conocimiento de su autor, concediéndole un plazo de diez días para cumplimentarlo. Con base en este precepto -y no sobre la posibilidad de subsanación del art. 71.1 del mismo texto legal-, el TSJ de Castilla y León en Sentencia de 5 de octubre de 1999 consideró que cabía reconocer al concursante la posibilidad de subsanar la documentación acreditativa de los méritos defectuosamente presentada.

En el caso concreto que nos viene ocupando, sin perjuicio de que la Administración tiene el deber de asumir la declaración del solicitante, parece clara la voluntad del maestro de permanecer en la provincia de Valladolid, puesto que en su instancia seleccionó 28 centros correspondientes únicamente a esa provincia. Y su olvido u omisión al marcar el código correspondiente a la provincia de Valladolid junto con la negativa de la Consejería de Educación a acceder a la pretensión del concursante de aclarar este extremo ha supuesto como consecuencia no deseada que el docente ha obtenido un destino de oficio no deseado en la provincia de Ávila.

En definitiva, la situación expuesta denota que la actuación seguida por el órgano convocante del concurso, impidiendo al profesor que éste pudiera aclarar su solicitud a la vista de la duda derivada de la misma, ha generado que un considerable número de docentes vean adjudicado de oficio un destino que no se correspondía con su voluntad.

En virtud de todo lo expuesto, consideramos oportuno formular a la Consejería de Educación la siguiente resolución:

“Que con la finalidad de evitar situaciones como la ocurrida en el caso de [...] se arbitren por la Administración educativa cuantas medidas resulten perti-

nentes para permitir, tanto desde el punto de vista de la Administración convocante del concurso como de los funcionarios docentes interesados, que se pueda aclarar, una vez que haya finalizado el plazo establecido para la presentación de solicitudes, cualquier extremo de la correspondiente instancia respecto del cual se susciten dudas razonables”.

La Consejería de Educación rechazó la resolución del Procurador del Común, ya que, en su criterio *“debe entenderse que sobre los interesados debe recaer la concreción clara y expresa del contenido de su voluntad cumplimentando la solicitud dentro del plazo de presentación de instancias, entendiendo la existencia como trámite de subsanación en este tipo de procedimientos únicamente, y no otro, el establecido legalmente y en concreto en el art. 71.1 LRJPAC, respecto a los méritos ya presentados o de los requisitos exigidos en la convocatoria”.*

Otra actuación reseñable desde el punto de vista de la provisión de puestos de trabajo en la Función Pública docente fue la realizada en los expedientes **Q/985/07**, **Q/1392/07** y **Q/1430/07**, todos ellos referidos a una problemática que esta Procuraduría viene abordando hace algún tiempo y que ha sido incorporada en los correspondientes informes anuales. Se trata de la gestión por la Administración educativa de las denominadas comisiones de servicios por motivos humanitarios.

En el primer expediente de queja se aludía a la reiterada denegación por parte de la Administración educativa de la solicitud de comisión de servicios por motivos humanitarios que viene presentando en los últimos años un profesor de la Especialidad de Física y Química, haciendo referencia a la última convocatoria realizada por resolución de 7 de marzo de 2007, de la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Educación.

Según manifestaciones del autor de la queja, diversas causas, entre las cuales podrían indicarse la enfermedad grave de la madre viuda, el reagrupamiento familiar con su cónyuge y sus dos hijos y la enfermedad de la mujer, justificarían la concesión de la citada comisión de servicios, máxime cuando este año se han producido en la provincia de Salamanca diez jubilaciones de la Especialidad del solicitante.

En atención a nuestro requerimiento de información se remitió por la Administración educativa el pertinente informe en el cual se hacía constar que las actuaciones precedentes deben ser encuadradas en procedimientos que responden a convocatorias distintas que no tienen por qué vincular a la Administración convocante y que, en todo caso, la ponderación de los criterios previstos en la convocatoria así como de las necesidades educativas existentes en cada momento es la que determina la concesión o denegación de las solicitudes de comisiones de servicio humanitarias.

Asimismo, la Consejería de Educación ponía de manifiesto, reiterando la argumentación expuesta en anteriores expedientes de queja tramitados por esta Institución sobre la misma problemática, que el mero hecho de la existencia de una plaza vacante en una Especialidad concreta no constituye circunstancia vinculante para que se conceda de manera automática una comisión de servicios a un funcionario docente.

Por otra parte, en criterio compartido por esta Procuraduría, la Consejería de Educación consideraba que resulta indudable que el espíritu de las convocatorias anuales de comisiones de servicio por motivos humanitarios no es el de erigirse en proceso sustitutivo o complementario de los concursos de traslados que, con carácter regional o nacional, se convocan alternativamente.

Con posterioridad a la admisión a trámite del expediente **Q/985/07** se remitieron dos nuevas reclamaciones sobre el mismo asunto, coincidiendo sustancialmente los argumentos expuestos por los interesados.

En el expediente de queja **Q/1392/07** el reclamante describe la situación acaecida en el caso de un profesor que desde el año 2000 hasta el pasado curso académico 2006/2007 ha visto autorizada sucesivamente la comisión de servicios humanitaria.

El citado profesor, habiendo constatado que no figuraba en el listado de docentes beneficiarios de comisiones de servicio humanitarias para el curso 2007/2008, remitió dos escritos a la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Educación mediante los cuales solicitaba que se reconsiderase la denegación de su solicitud.

En dichos escritos, el interesado comunicaba que la situación personal que la Administración educativa tuvo en cuenta para concederle la comisión humanitaria en cursos anteriores no había experimentado ningún tipo de variación, sino que incluso había empeorado en términos objetivos.

Junto al escrito de queja se adjuntaba documentación justificativa de las graves circunstancias personales (minusvalía del hijo que le obliga a acudir a un Centro de Educación Especial, problemas de ansiedad de la hija, problemas traumatológicos de diversa índole de la solicitante, diagnóstico de cáncer de páncreas y hemiplejía izquierda del padre y, finalmente, siniestro de la vivienda que ha dado lugar a importantes humedades) que justificarían la concesión de la comisión humanitaria solicitada. Además, se menciona la existencia de, al menos, siete vacantes de la especialidad del profesor.

Pues bien, aparte del deber genérico que tienen las administraciones públicas de dar respuesta expresa a los escritos y reclamaciones que formulen los interesados en cumplimiento de lo establecido en el art. 42 LRJPAC, parece fuera de duda que la decisión de no autorizar la comisión humanitaria solicitada para el curso 2007/2008

se separaba del criterio seguido desde el año 2000, a pesar de que las circunstancias personales no han variado. Por consiguiente, resultaba de aplicación al caso el art. 54.1, letra c), LRJPAC, precepto en virtud del cual las administraciones públicas vienen obligadas a motivar, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho, los actos que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes.

En el expediente de queja **Q/1430/07** se denuncia la situación de otro profesor, situación que coincide en gran medida con la que se acaba de exponer. En este caso, la docente, , llevaba disfrutando ininterrumpidamente de una comisión humanitaria desde el curso 2003/2004 por motivo de su discapacidad sensorial. Sin embargo, y a pesar de haber sufrido un agravamiento de su enfermedad (lo que se pudo constatar en los informes médicos facilitados por el autor de la queja), la Dirección General de Recursos Humanos sin motivación alguna no le ha incluido en el listado de profesores a los que se les ha reconocido la comisión de servicios para el curso 2007/2008.

Volviendo al expediente que originó la petición de información y estudiado el informe remitido por la Consejería de Educación, se concluye que la desestimación de la solicitud del profesor inicialmente citado se ha debido supuestamente a que sus condicionantes familiares y sociales fueron valorados por la Dirección General de Recursos Humanos en inferior medida a los de quienes sí han visto autorizada su solicitud.

A ello, habría que unir otra motivación novedosa para el curso 2007/2008. Dicha motivación es que, siendo cierto que existen diez jubilaciones en la especialidad de Física y Química para el mencionado curso, solamente se ha ofertado una plaza para la cobertura en el concurso de traslados, atendiendo a criterios de organización y planificación educativa y habida cuenta de la disminución de carga lectiva que esta asignatura viene sufriendo en el currículo de Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato.

No teniendo nada que objetar a lo expuesto por la Consejería de Educación, se recalcó, tal y como nos manifestó el autor de la queja, que los mismos motivos que llevaron al solicitante a presentar su comisión humanitaria y que no han sido considerados nunca por la Consejería de Educación a pesar de existir vacantes de la Especialidad de Física y Química, sí han sido tenidos en cuenta por la Consejería de Educación de la Junta de Andalucía para la cónyuge del profesor, motivo por el cual, y muy a su pesar, tuvieron que trasladar su domicilio de la ciudad de Salamanca a la Comunidad Autónoma andaluza.

En los tres casos expuestos nos encontramos con situaciones personales, de salud y socio-familiares de indiscutible gravedad, todas ellas suficientemente acreditadas, y que no han sido objeto de respuesta por la Administración educativa mediante la concesión de una

comisión de servicios humanitaria a pesar de que existían plazas vacantes para su cobertura.

Esto es, siendo claro que el procedimiento de concesión de comisiones de servicios humanitarias no constituye un procedimiento ordinario de provisión de puestos de trabajo, que la existencia de vacantes no implica el derecho de los solicitantes a la comisión y que debe reconocerse cierto margen de discrecionalidad al órgano gestor de las solicitudes, parece fuera de toda duda razonable que los solicitantes reúnen los requisitos establecidos en la convocatoria.

Como esta Institución ya indicó en la resolución dictada en el expediente **Q/1738/06**, parece recomendable que la gestión de las solicitudes de comisiones de servicio humanitarias para personal docente no se realice a través de un órgano unipersonal (como parece venir realizándose en la actualidad) sino a través de un órgano colegiado -como así ocurre en varias Comunidades autónomas desde hace ya algún tiempo- en el que podrían formar parte, además de los funcionarios de la Administración educativa que se estimen pertinentes, un representante de los empleados públicos docentes, un profesional de la sanidad y otro de los servicios sociales, que son quienes, en principio, parecen estar más capacitados para valorar las circunstancias socio-familiares y de salud que fundamentan las correspondientes solicitudes.

Ejemplo de lo expuesto serían el Decreto 20/2000, de 18 de enero, del Gobierno de Aragón, o la Orden de 21 de mayo de 2001, de la Consejería de Educación y Universidades de la Región de Murcia.

En el escrito de respuesta a la resolución formulada por esta Procuraduría en el expediente **Q/1738/06**, emitido por la Consejería de Educación el día 21 de diciembre de 2006, se exponía que la participación de los precitados profesionales de la medicina y de los servicios sociales en modo alguno garantizarían el acierto en la decisión, *“toda vez que como se ha dicho siempre existiría en estos casos una cierta discrecionalidad técnica, difícilmente superable con la participación de más profesionales”*.

Sin embargo, habiéndose reiterado en el año 2007 las quejas remitidas a esta Institución sobre la falta de transparencia en la gestión de las solicitudes en los mismos términos que las reclamaciones presentadas en anteriores años, se estima que sería muy positivo que por parte de la Consejería de Educación se tuviera a bien reconsiderar la valoración que en el precitado expediente hizo de la propuesta realizada por esta Procuraduría con la finalidad de garantizar tanto una mayor transparencia del proceso como una valoración plural -y, por ende, más objetiva- de las solicitudes de comisión de servicios por motivos humanitarios.

Sin el ánimo de ser reiterativo en planteamientos ya realizados en previas actuaciones de esta Procuraduría

con motivo de la problemática que ha dado lugar a los tres escritos de queja, y que han sido expuestos en diversas resoluciones de esta Procuraduría (**Q/1738/06**, **Q/1333/05**, **Q/1524/03**), esta Institución sigue considerando que la planificación educativa aludida en el informe de la Consejería de Educación como circunstancia genérica que fundamentaría la denegación de las comisiones de servicio humanitarias no alcanza a determinar si un concreto y singular puesto de trabajo en el sector docente que resulta de necesaria cobertura tiene que estar ocupado por un interino, por un funcionario de carrera o por un funcionario en prácticas.

Este razonamiento, trasladado a los casos que han sido objeto de las reclamaciones, conlleva como consecuencia que la planificación educativa no constituye impedimento para que los profesores solicitantes de las comisiones de servicios -presuponiendo que cumplen los requisitos establecidos en la convocatoria- accedan a tales comisiones y que sus plazas sean ocupadas, a su vez y si así se estima oportuno, por personal interino.

Dicho de otra manera, parece mucho más ajustado al principio constitucional de justicia que accedan a las plazas vacantes con carácter preferencial los funcionarios de carrera docentes en quienes concurren circunstancias sociales, de salud o familiares de gravedad (algo que queda acreditado en los tres expedientes aludidos en esta resolución) que no otros profesores que reúnen la condición de personal interino y que, por lo tanto, deben aceptar preceptivamente el destino que la Administración educativa les ofrezca en atención a lo que hayan hecho constar en sus previas solicitudes.

Cuestión distinta es la posibilidad de adjudicar destinos provisionales a los docentes que así lo deseen por una vía distinta a la convocatoria de las comisiones de servicio humanitarias, en la cual, si bien es cierto que la transparencia del procedimiento queda seriamente entredicho, tal y como se ha podido constatar en la práctica totalidad de los expedientes de queja tramitados por esta Procuraduría sobre el particular, ha de reconocerse que también es cierto que quien valora las solicitudes dispone de un legítimo margen de discrecionalidad -que no de arbitrariedad- no atacable ni en la vía administrativa ni en la vía judicial.

Esta vía alternativa a las comisiones humanitarias, de la que se desconoce su desarrollo y entrada en vigor, ya viene prevista en el punto 5 del Apartado 2. *“Mejora de las plantillas de los Centros Públicos de Enseñanzas escolares y de las condiciones laborales del profesorado que imparte dichas enseñanzas”* del Acuerdo de 19 de mayo de 2006, de Mejora de las condiciones laborales y profesionales del personal docente de centros públicos de enseñanzas escolares de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

En efecto, ese punto contempla que “por otra parte, y con el propósito de conciliar la vida personal, familiar y laboral, la Consejería de Educación, previa negociación

con las Organizaciones Sindicales, se compromete a regular un procedimiento autonómico objetivo de provisión de puestos vacantes con carácter temporal para los funcionarios de carrera de los diferentes cuerpos docentes de enseñanzas escolares”.

En conclusión, la tramitación de estas tres quejas ha permitido constatar a esta Procuraduría que las reclamaciones de los profesores interesados en la posibilidad de acceder a comisiones de servicio humanitarias siguen planteándose en los mismos términos que en años anteriores, sin que se haya logrado avance alguno desde el punto de vista de la transparencia del proceso. Es más, en dos de los tres expedientes estudiados, sin motivación alguna, se deja sin efecto el precedente seguido en años anteriores, lo que ha provocado una evidente perplejidad a los profesores solicitantes de las comisiones humanitarias.

La necesidad de garantizar la transparencia en las adjudicaciones de las comisiones de servicios, unida a la previsión existente de instituir un procedimiento temporal de provisión de puestos de trabajo distinto a la convocatoria anual de las comisiones humanitarias, debería dar lugar, en nuestra opinión, a la realización por parte de la Administración educativa de cuantas actuaciones sean oportunas para que funcionarios docentes con problemáticas personales y familiares de indiscutible gravedad tengan la posibilidad de acceder a destinos profesionales que les permitan, en la medida de lo posible, atender a sus obligaciones en el ámbito laboral, personal y familiar.

En virtud de todo lo expuesto, se remitió a la Consejería de Educación la siguiente resolución:

“1.- Que en cumplimiento de lo establecido en los art. 42 y 54.1, letra c), LRJPAC, se emitan resoluciones motivadas en términos jurídicos acerca de los motivos por los que no se han autorizado las comisiones de servicios humanitarias solicitadas por [...] para el curso académico 2007/2008, separándose del criterio seguido en años anteriores, a pesar de que las circunstancias personales de salud y socio-familiares de [...] no han variado en relación con las consideradas en previas convocatorias.

2.- Que se reconsidere la decisión de la Administración educativa de no crear un órgano colegiado para la valoración de las solicitudes de comisiones de servicios humanitarias con la participación, junto a profesionales de la Medicina y de los Servicios Sociales, de los legítimos representantes de los funcionarios públicos presentes en la Mesa Sectorial de Educación, bien en calidad de miembros del mismo, bien en calidad de observadores con la triple finalidad de garantizar una mayor objetividad de la decisión, supervisar la legalidad de las comisiones autorizadas y velar por una mayor transparencia del proceso.

3.- Que se agilicen las actuaciones necesarias para dar eficacia a lo establecido en el punto 5 del Apartado 2. Mejora de las plantillas de los Centros Públicos de Enseñanzas escolares y de las condiciones laborales del profesorado que imparte dichas enseñanzas del Acuerdo de 19 de mayo de 2006, de Mejora de las condiciones laborales y profesionales del personal docente de centros públicos de enseñanzas escolares de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, en virtud del cual, la Consejería de Educación, previa negociación con las organizaciones sindicales, se compromete a regular un procedimiento autonómico objetivo de provisión de puestos vacantes con carácter temporal para los funcionarios de carrera de los diferentes cuerpos docentes de enseñanzas escolares.

4.- Que, si así fuera posible, se articule la medida que resulte más oportuna de provisión temporal en beneficio de [...] para el curso docente 2007/2008, con la finalidad de que se pueda atender tanto al mejor tratamiento posible de las circunstancias socio-familiares y de salud que les afectan, como a la adecuada prestación del servicio público educativo”.

Esta resolución fue aceptada en sus puntos segundo y tercero, manifestando expresamente la Consejería de Educación que valoraría la oportunidad en la siguiente convocatoria de comisiones humanitarias de crear un órgano colegiado para valorar las solicitudes de comisiones humanitarias y la intención de convocar a lo largo del curso escolar 2007/2008 el proceso objetivo de provisión de puestos señalado en el apartado 2 del Acuerdo de 19 de mayo de 2006.

2.3. Profesores itinerantes de religión

En el expediente **Q/519/07**, se hacía alusión a la Orden EDU/1635/2006, de 18 de octubre, por la que se regulan determinados aspectos en relación con el profesorado que desempeña puestos de carácter singular itinerante en la Comunidad de Castilla y León.

Según manifestaciones del autor de la queja, el Colectivo de profesores de religión de la provincia de León estaba siendo excluido de los beneficios de la Orden, tanto de las compensaciones económicas como de las compensaciones horarias lectivas aplicables, a pesar de que diversas sentencias dictadas desde el año 2003 declaran la equiparación de los profesores de religión con el resto del personal docente itinerante adscrito a los centros donde se presta el servicio educativo.

Tramitada la queja, esta Institución tuvo conocimiento de que el objeto de la queja se encontraba en vías de ser resuelto.

En efecto, según se indicó en el informe remitido a esta Procuraduría al respecto por la Consejería de Educación el pasado 25 de junio, se manifestó expre-

samente que *“esta Consejería tiene prevista la inclusión del profesorado de Religión en la próxima norma reguladora en relación con el profesorado que desempeña puestos de carácter singular itinerante en la Comunidad de Castilla y León”*.

2.4. Acoso laboral

Al igual que en el caso de la Función Pública General se han presentado diversas reclamaciones relacionadas con el mobbing o acoso laboral en la Administración. En este apartado, destacaremos la actuación realizada en el expediente de queja **Q/1222/07**.

En el escrito de queja se hacía alusión al supuesto acoso laboral sufrido por un funcionario del Cuerpo Auxiliar de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Según manifestaciones del autor de la queja, esta situación fue puesta en conocimiento de la Dirección Provincial de Educación y de la Consejería de Educación y la única respuesta que se había recibido era un breve escrito de la Dirección Provincial de Educación, en el cual se le recordaba el deber de cumplir las instrucciones recibidas por vía jerárquica en cumplimiento de la normativa vigente en materia de Función Pública.

A la vista de la documentación que obraba en el citado expediente y por lo que se refiere al desarrollo de la actividad supervisora por la Inspección de Educación, es cierto, como afirma el reclamante, que las entrevistas realizadas para esclarecer los hechos denunciados no han tenido en cuenta a todas las personas implicadas en la problemática.

En definitiva, resultaba suficientemente acreditado que el conflicto laboral existente no solamente afectaba al funcionario denunciante, sino también a otros empleados públicas y, en consecuencia, es necesario que las declaraciones de éstos sean tomadas en consideración por la Inspección Educativa para adoptar con los mayores elementos de juicio posibles una decisión sobre la veracidad del acoso laboral denunciado por la funcionaria.

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

“1.- Que, a la mayor brevedad posible, se gire una visita por la Inspección Educativa con el fin de constatar si el clima de trabajo en [...] ha experimentado la mejora deseable.

2.- Que, con el fin de valorar con la mayor información y objetividad posible la situación denunciada por [...], se proceda a la reapertura del expediente informativo tramitado por la Inspección Educativa [...], teniendo en cuenta, al menos, las versiones de los hechos que en calidad de personal que ha estado destinado en [...] realicen, al menos, las Asesoras y la trabajadora, de la categoría de Personal de servicios”.

La resolución dictada por el Procurador del Común fue aceptada.

3. FUNCIÓN PÚBLICA SANITARIA

Las quejas presentadas en el año 2007 fueron 190, lo que significa un importante descenso en relación con las quejas presentadas el año 2006 (305).

El descenso global que se acaba de indicar obedece, como ya indicamos al principio de la exposición de las actuaciones del Área de Función Pública, a que el pasado año, con carácter excepcional, se remitieron al Procurador del Común numerosas quejas formuladas todas ellas por diversos ciudadanos en escritos individualizados con el mismo texto y contenido sobre una problemática común, y en el ámbito sanitario, concretamente sobre convocatorias singulares de selección de personal sanitario.

No obstante lo anterior, hay que indicar que el año 2007 se presentaron varias reclamaciones en idéntico modo al aludido si bien en cuantía inferior a las quejas presentadas el año 2006, destacando las 28 quejas interpuestas respecto a las convocatorias de procesos de consolidación de empleo temporal de Facultativos Especialistas derivadas de las Ofertas de Empleo Público de los años 2005, 2006 y 2007, las 92 quejas mediante las que los reclamantes manifestaban su disconformidad con el baremo contemplado en la Orden SAN/647/2007, de 26 de marzo, por la que se establecen las bases para la cobertura temporal, con carácter interino, de plazas de personal estatutario como Médico y Enfermero de Área en Atención Primaria en el ámbito de la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León, y las 17 quejas en las que los interesados solicitaban la extensión del sistema de carrera profesional a todo el personal sanitario de la Administración regional en las mismas condiciones que los profesionales sanitarios del Sacyl.

Sentado lo anterior, los subsectores de la Función Pública sanitaria en los que mayor número de quejas se han presentado en el año 2007 han sido la selección del personal (143, frente a las 257 del año pasado), la carrera administrativa (18, frente a ninguna del año 2006) así como la materia relativa a la jornada de trabajo, permisos y vacaciones, subsector en el que se presentaron 5 quejas, cifra idéntica a la del año 2006.

Con independencia de los datos estadísticos facilitados, resulta de interés destacar que existen sectores de actividad en los que, aún habiéndose presentado un escaso número de quejas, las reclamaciones revestían un elevado grado de interés, tanto por la problemática de fondo denunciada como por el número de ciudadanos afectados.

En este orden de cosas, el Procurador del Común ha emitido a lo largo del año 2007 dos resoluciones, en nuestra opinión de suma relevancia, que a la fecha de cierre de este informe no habían sido objeto de respuesta

por la Consejería de Sanidad, relativas a la mejora de la gestión de la materia de Prevención de Riesgos Laborales por la Gerencia de Salud del Área de Salamanca y al abono del complemento de pensión del art. 151 del Estatuto de Personal Sanitario no Facultativo de 1971 a un colectivo de empleados públicos, todos ellos de muy avanzada edad, que han sufrido un importante detrimento en su pensión, debido a la deficiente información que recibieron cuando en su momento accedieron a la jubilación anticipada.

Por lo que se refiere a la colaboración de las administraciones, hay que destacar que la práctica totalidad de las actuaciones se han desarrollado frente a la Consejería de Sanidad, la cual, si bien, por un lado, ha dado respuesta expresa sin excepción alguna tanto a las peticiones de información como a las resoluciones remitidas por esta Institución, por otro lado, ha incumplido con carácter general los plazos establecidos en la normativa para dar respuesta a nuestros requerimientos.

En el año 2007 se formularon 10 resoluciones, de las cuales 6 fueron aceptadas, una aceptada parcialmente y una rechazada. En la fecha de cierre del informe se encontraban dos resoluciones pendientes de contestación.

3.1. Procesos de selección de personal

En el expediente Q/663/07 y noventa y uno más acumulados se hacía alusión al baremo para la cobertura de plazas de Médico de Área contemplado en el Anexo I de la Orden SAN/647/2007, de 26 de marzo, por la que se establecen las bases para la cobertura temporal, con carácter interino, de plazas de personal estatutario como Médico y Enfermero de Área en Atención Primaria en el ámbito de la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León.

Según se manifestaba en las reclamaciones, dicho baremo vulneraba los derechos de los Médicos de Familia vía MIR, tanto por no contemplar expresamente todos los méritos que la Ley establece, como por incluir la Formación Especializada dentro del apartado de "Formación Acreditada" equiparando la puntuación de ambas, lo que atenta contra el principio de igualdad, ya que impide a los precitados Médicos de Familia vía MIR aportar los méritos que en ese apartado concreto han venido adquiriendo a lo largo de los años.

En concreto, se afirmaba en los escritos de queja que la redacción del Apartado II del Anexo I de la Orden SAN/647/2007 impide que los méritos formativos de los Médicos de Familia vía MIR sean valorados en igualdad de condiciones que el resto de los aspirantes que no posean el Título de Especialista en Medicina Familiar y Comunitaria, en cuanto que éstos podrán presentar los certificados obtenidos de las actividades de Formación Continuada hasta un máximo de 350 horas, mientras que los Especialistas solamente podrán aportar las horas de las actividades de Formación Continuada que hayan

realizado, que por lo general ascienden a la cifra aproximada de 40 horas.

Finalmente, se indicaba que, una vez que la Orden SAN/647/2007 fue objeto de publicación, los interesados habían interpuesto en el plazo establecido al efecto los oportunos recursos de reposición advirtiendo de la ilegalidad de la Orden.

Comenzando el estudio de los distintos asuntos planteados en los escritos de queja, hay que indicar que la convocatoria objeto de las reclamaciones tiene su origen en el Decreto 93/2006, de 21 de diciembre, por el que se crean las plazas de Médico y Enfermero de Área en Atención Primaria en el ámbito de la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León y se ordenan sus funciones y actividades.

La Disposición Transitoria Segunda del Decreto prevé, en un régimen de provisionalidad y en tanto se procede a la convocatoria de los procesos selectivos ordinarios de acceso a las plazas de Médico y Enfermero de Área en Atención Primaria, que se realicen nombramientos de personal sanitario interino, nombramientos que, en todo caso, deberán respetar como mérito la prestación de servicios como personal de refuerzo.

En cuanto al cumplimiento por la Administración regional del deber de negociar el baremo para realizar los nombramientos con los legítimos representantes de los empleados públicos, dicho cumplimiento queda acreditado a tenor de la Mesa Sectorial del personal al servicio de las Instituciones Sanitarias Públicas celebrada el día 21 de febrero de 2007, en la cual fueron debatidas las propuestas de bases comunes para la cobertura temporal con carácter interino de las plazas de Médicos y Enfermeros de Área y la propuesta de resolución de la Dirección General de Recursos Humanos de la Gerencia Regional de Salud para convocar el proceso de baremación y para establecer el modelo de solicitud.

Es importante precisar que el Apartado I del baremo de méritos, referido a la experiencia profesional, contempla en sus apartados a) y b) una puntuación máxima de 3,85 puntos por cada año de servicios y que el Apartado II, relativo a la formación acreditada, en términos de estricta igualdad, atribuye 30,8 puntos (3,85 x 8 años de experiencia profesional) en su letra b) al periodo de Formación por el sistema de Residencia en la especialidad de Medicina Familiar y Comunitaria.

Por lo que se refiere a la supuesta vulneración de los derechos de los Médicos de Familia vía MIR por no contemplarse todos los méritos que la Ley establece, entendiendo que dicha denuncia se refiere a la necesidad de dar cumplimiento a lo establecido en el art. 31.4 de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del Personal Estatutario de los Servicios de Salud, esta Procuraduría consideró que no existía tal vulneración, ya que dicho precepto resultaba aplicable exclusivamente para la selección del personal estatutario fijo.

Para el caso del personal estatutario temporal, el precepto legal a aplicar es el art. 33.1 de la Ley 55/2003 - en términos similares el art. 34.4 de la Ley 2/2007, de 7 de marzo, del Estatuto Jurídico del Personal Estatutario del Servicio de Salud de Castilla y León- en virtud del cual la selección del personal estatutario temporal se realizará a través de procedimientos que permitan la máxima agilidad en la selección, basados en los principios de igualdad, mérito, capacidad, competencia y publicidad, que serán establecidos previa negociación en las Mesas correspondientes y sin que deban incluirse en el baremo con carácter preceptivo los criterios establecidos para la selección del personal estatutario fijo.

Otra supuesta vulneración legal se producía por haber incluido la Administración Sanitaria la Formación Especializada dentro del apartado de Formación del baremo, equiparando la Formación Continuada y la Especializada, en tanto que dicha previsión impide a los Médicos de Familia vía MIR aportar los méritos que en este apartado concreto han venido adquiriendo a lo largo de los años.

En este sentido, se significó que dicha medida venía amparada por la legítima discrecionalidad de la Administración. Según se informó por la Consejería de Sanidad, para la valoración de la Formación Especializada por el sistema de residencia en la Especialidad de Medicina Familiar y Comunitaria se había tomado como referencia lo establecido en el art. 4.3 del RD 1753/1998, de 31 de julio. Conforme a lo contemplado en dicho artículo, se otorga a la Formación Especializada una puntuación global en el baremo equivalente a la que se asigna a un ejercicio profesional como Médico de Familia de ocho años.

La inclusión de la Formación Especializada dentro del apartado de formación del baremo de méritos estaría justificada por la materia a valorar -que es precisamente la formativa- y por el criterio seguido en anteriores convocatorias. A título de ejemplo, el informe de la Consejería de Sanidad menciona la Orden de 4 de diciembre de 2001, por la que se convoca proceso extraordinario de consolidación de empleo para la selección y provisión de plazas de Médicos de Familia en Equipos de Atención Primaria dependientes del Insalud.

Además, el presunto impedimento a los Médicos de Familia vía Mir para que éstos aporten los méritos que han venido adquiriendo a lo largo de los años en cuanto a su formación continua no parecía ser tal, en cuanto que el máximo de puntuación establecido en el Apartado II de Formación Acreditada se refería no solamente a la aportación de diplomas o certificados de cursos (letra a) sino también a la formación por el sistema de residencia (letra b). Y en este sentido, la acreditación de la formación especializada comporta una menor necesidad de acreditar formación continuada para alcanzar la puntuación máxima de 35 puntos.

Como última cuestión a valorar de las aludidas en el escrito de queja, hay que destacar, respecto a la obtención de una puntuación máxima de 35 puntos con la acreditación de 350 horas de formación continuada, que la Consejería de Sanidad adoptó como elemento de referencia el modelo contemplado en el art. 1.2 RD 1753/1998, de 31 de julio, que establece un mínimo de 300 horas de formación continuada para el acceso excepcional al título de Médico Especialista en Medicina Familiar y Comunitaria.

Con posterioridad a la presentación de la queja, algunos de los interesados en la controversia que dio lugar a las reclamaciones remitieron un escrito-tipo, mediante el cual, modificando el objeto inicial de la queja, declaraban su disconformidad no sólo con la valoración del apartado del baremo referido a la Formación Acreditada sino ahora también con el concerniente a la Experiencia profesional.

En este orden de cosas, se ponía de manifiesto, empleando unas alegaciones de distinto alcance y contenido a las planteadas en un inicio, que la puntuación obtenida en el apartado de experiencia profesional, sobre todo a expensas de la puntuación referida a la experiencia profesional por servicios prestados como refuerzo, adquirió una relevancia tal que determinó el resultado final de la elección de los aspirantes, algo que se puede demostrar dado que, según manifestaban algunos reclamantes, *“sólo el 43% de los inicialmente seleccionados entre los 550 Médicos de Área son Especialistas en Medicina Familiar y Comunitaria”*.

Por otra parte, estos interesados consideraban que la puntuación otorgada a los aspirantes en el apartado de Formación Académica no era útil para la selección del personal, puesto que más del 85% de los 1.080 aspirantes y más del 95% de los 550 primeros seleccionados consiguen alcanzar el nivel máximo de puntuación establecido en 35 puntos.

Ante estas nuevas alegaciones, esta Procuraduría estimó que no cabía acoger las mismas, por cuanto que, considerando que el escrito de queja remitido por los interesados a esta Institución era análogo a los recursos de reposición interpuestos contra la Orden SAN/647/2007, de 26 de marzo, los Tribunales de Justicia han considerado que la impugnación de la puntuación de los aspirantes obtenida en aplicación de los baremos contenidos en las respectivas convocatorias debe realizarse contra la convocatoria del proceso selectivo, y no como parece haber ocurrido en este caso contra la resolución de la Dirección General de Recursos Humanos de la Gerencia Regional de Salud, por la que se aprueba la relación provisional de aspirantes admitidos y excluidos así como la valoración provisional de méritos.

Con independencia de lo anterior, y a pesar de que en los escritos de queja -y presumiblemente en los recursos de reposición- no se ponía en tela de juicio la legalidad

del apartado del baremo referido a la Experiencia profesional, esta Procuraduría consideró que la convocatoria estudiada resultaba ajustada a la legalidad.

En efecto, la STC 137/1986, de 6 de noviembre, valora las consecuencias derivadas del principio de igualdad, y en esta línea argumental otorga a la Administración una razonable dosis de libertad sobre el programa, las pruebas selectivas y la fijación de los méritos en el acceso a la Función Pública. Por lo tanto, la Administración dispone, siempre con pleno respeto a la legalidad vigente, de la posibilidad de determinar cuáles son las opciones más adecuadas para seleccionar el personal que va a desarrollar el servicio público que tiene encomendado de la mejor manera posible.

Dicho de otra manera, el deber que tiene la Consejería de Sanidad es el de evitar la exclusión de quienes cumpliendo los requisitos establecidos al efecto deseen ingresar en la Administración autonómica y, una vez que esta circunstancia haya sido garantizada (en el caso expuesto en los escritos de queja era evidente, puesto que el 43% de los aspirantes seleccionados provisionalmente tenían la condición de Especialistas en Medicina de Familia y Comunitaria vía MIR), la Administración podrá valorar los méritos de los aspirantes de la manera que estime más oportuna, sin que esta circunstancia por sí sola implique ni una actuación discriminatoria ni una vulneración del principio constitucional de igualdad.

En conclusión, el estudio de las quejas por parte de esta Institución denotó que la Administración sanitaria había empleado en nuestra opinión un baremo tan sujeto a la legalidad como pudiera ser otro alternativo planteado por los reclamantes.

En fin, y con la salvedad de que por parte de la Consejería de Sanidad se debía proceder a dar cumplimiento al deber jurídico que tiene de dar respuesta expresa a los recursos de reposición formulados por los interesados en cumplimiento de lo establecido en el art. 117.2 LRJPAC no se había desprendido incumplimiento normativo alguno por la Administración Autonómica.

En el expediente de queja **Q/765/07** y veintisiete más acumulados, se estudió una problemática en la no pudo acreditarse la concurrencia de irregularidad alguna en la actuación administrativa denunciada.

En los escritos de queja se aludía a la situación de precariedad laboral en la que se encontraba un elevado número de Facultativos Especialistas y Farmacéuticos de Área Interinos que prestan servicios con distintos vínculos jurídicos en los Hospitales de la Comunidad de Castilla y León, existiendo una situación similar a la generada cuando se convocó por la Administración del Estado la Oferta de Empleo Extraordinaria del año 2001.

Según manifestaban los autores de las quejas, el citado colectivo ha remitido diversas peticiones a la Administración sanitaria, al estimar que las Ofertas de

Empleo Público de la Comunidad Autónoma de los años 2005, 2006 y 2007 no han respondido a sus expectativas profesionales y personales.

Las reclamaciones fundamentales se concretaban en los siguientes extremos:

- Que se desconoce el criterio seguido por la Administración a la hora de determinar las plazas convocadas en las distintas Especialidades Médicas.

- Que igualmente se desconoce la distribución territorial de las plazas, lo que genera una importante inquietud personal y profesional, a efectos de conciliar la vida familiar y laboral en el hipotético supuesto de superar el proceso selectivo.

- El contenido del temario incluye un excesivo número de temas jurídicos que no guardan relación alguna con la Especialidad de los aspirantes.

- Se valora escasamente el tiempo trabajado por los aspirantes en detrimento de otros aspectos como pudieran ser publicaciones o posters.

- En cuanto a la experiencia profesional, se considera injusto que se valore con la misma puntuación el tiempo prestado como Facultativo de Cupo, que el prestado como Facultativo Especialista de Área, puesto que la duración de jornada es sensiblemente inferior en el cupo.

- Entre los miembros que componen los Tribunales de cada Especialidad no debería haber más de uno de la misma Área de Salud u Hospital, ya que, a veces, al existir varios miembros del mismo Hospital, Área o provincia, éstos pueden tener por sus relaciones profesionales candidatos con los que directa o indirectamente estén más vinculados, con el consiguiente peligro de parcialidad en la selección.

- Finalmente, en el apartado de la formación deberían excluirse del baremo los cursos de formación continuada en tanto en cuanto no todos los aspirantes tienen igualdad de acceso a los mismos.

Comenzando a examinar las distintas cuestiones planteadas, hay que señalar que la determinación de las plazas a convocar en las distintas Especialidades Médicas del total de plazas vacantes se realiza, según informaba la Consejería de Sanidad, de manera que un 50% se reserva para concursos de traslados y el 50% restante se oferta en los correspondientes procesos selectivos.

Esta medida atiende al mandato del art. 37.2 de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del Personal Estatutario de los Servicios de Salud, precepto que establece que los procesos de movilidad voluntaria en cada Servicio de Salud estarán abiertos a la participación del personal estatutario fijo de la misma categoría y especialidad del resto de los servicios de salud.

Asimismo, esta Institución consideró que la medida parecía acertada desde el punto de vista de la opor-

tunidad, ya que si como consecuencia de los procesos de movilidad voluntaria obtienen destino en nuestra Comunidad profesionales procedentes de otros Servicios de Salud, sin la correlativa obtención de plazas del personal de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León en otras comunidades autónomas, se produciría una disminución de plazas vacantes en el Servicio de Salud de Castilla y León.

En cuanto a la distribución territorial de las plazas, la normativa vigente impone a la Administración el deber de fijar el número de plazas convocadas tanto en el Decreto que aprueba la Oferta de Empleo Público, como lógicamente en las convocatorias oportunas (art. 18, letra a), del Decreto 67/1999, de 15 de abril, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso y de Provisión de Puestos de Trabajo de los funcionarios al servicio de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, norma aplicable con carácter supletorio al personal sanitario).

Ahora bien, una cosa es fijar el número de plazas y otra muy distinta es la de determinar qué puestos de trabajo concretos van a ser ofertados a los aspirantes que superen los procesos selectivos.

En relación con este asunto, el art. 28 del Decreto 67/1999 indica que los puestos de trabajo a ofertar a los opositores aprobados se corresponderán precisamente con el número de aspirantes que han superado el proceso selectivo y, además, contempla en su punto tercero que “los puestos de trabajo se ofertarán de acuerdo con lo que determinen las necesidades del servicio”, lo que hace inviable concretar los puestos a ofertar a los opositores en el momento de aprobar la convocatoria.

También hay que tener presente que con carácter previo a la oferta de plazas a los aspirantes que han superado procesos selectivos para el ingreso en la Administración regional se resuelven los concursos de traslados, por lo que debe esperarse hasta la resolución de los concursos correspondientes para concretar dichas plazas.

Respecto al contenido del programa de las oposiciones para el acceso a la condición de personal estatutario fijo en plazas de Facultativo Especialista de Área, la Consejería de Sanidad informó que el programa aprobado constaba de 100 temas, de los cuales únicamente diez son jurídicos.

Teniendo en cuenta que esos diez temas versaban sobre cuestiones como la CE, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, la estructura orgánica de la Administración Sanitaria de la Comunidad de Castilla y León, la Ley General de Sanidad o el Estatuto Marco del Personal Estatutario de los Servicios de Salud, esta Procuraduría consideró que tales temas no carecían de sentido, tal y como se afirmaba en los escritos de queja, sino que, mas bien al contrario, guardaban una relación directa e inmediata con los puestos de trabajo convocados, puesto

que, por un lado, los temas jurídicos generales (por ejemplo, la Constitución de 1978 o el Estatuto de Autonomía) son contenidos que se exigen en todas las pruebas de acceso a puestos de la Administración regional y, por otro lado, los temas jurídicos relacionados con el ámbito específico sanitario (entre otros, la Ley General de Sanidad o la Ley reguladora de la Autonomía del Paciente y de los Derechos y Deberes de las personas en relación con la salud en Castilla y León) parece indudable que se refieren a aspectos básicos y fundamentales que todo profesional de la Sanidad del Sector Público tiene el deber de conocer.

Sobre la valoración de la experiencia laboral, es referencia básica el art. 31.1 de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del Personal Estatutario de los Servicios de Salud, el cual establece que la selección del personal estatutario fijo se efectuará con carácter general a través del sistema de concurso-oposición.

En este sentido, resulta de suma importancia destacar que, en tanto se procede por las respectivas comunidades autónomas a elaborar la normativa propia de cada Servicio de Salud, se mantiene en vigor con rango reglamentario el RDL 1/1999, de 8 de enero, de Selección de personal estatutario y provisión de plazas en las Instituciones sanitarias.

Este Decreto Ley prevé que el sistema de pruebas selectivas para el acceso a las plazas de Facultativos Especialistas de Área se realizará mediante concurso-oposición, regulando los criterios y apartados que han de tenerse presentes en la fase de concurso y señalando la estructura y valoración máxima para cada uno de los apartados que se determinan. En consecuencia, la puntuación otorgada a la experiencia profesional en las convocatorias realizadas por la Administración de la Comunidad de Castilla y León responde a lo previsto en el art. 30 del RDL.

En cuanto a la puntuación del tiempo de servicios como profesional de cupo, debe recordarse que el art. 30.1, letra c), del precitado Decreto Ley dispone de modo genérico que se valorarán los servicios prestados como profesional de las especialidades que se determinen en las instituciones sanitarias de la Seguridad Social.

Entendiendo que la norma jurídica no establece una diferenciación entre los profesionales atendiendo a la distinta naturaleza de los servicios prestados, la Administración sanitaria, amparada por la legítima discrecionalidad de actuación que la Ley le atribuye, expuso los motivos que le llevaron a no diferenciar a los profesionales de cupo de otros profesionales. Dicha motivación era la siguiente: “*Los facultativos de cupo prestan los mismos servicios que los Facultativos Especialistas de Área y, del mismo modo que resultaría imposible efectuar una valoración del tiempo de trabajo por el número de pacientes atendidos, por ejemplo, se*

considera excesivamente complejo tratar de valorar el tiempo de servicios prestados en función de la jornada”.

En lo concerniente a la composición de los Tribunales Calificadores, no se pudo constatar en modo alguno un incumplimiento de la normativa reguladora de los órganos de selección de personal, concretamente de lo dispuesto en el art. 31.8 de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre.

En cualquier caso, se recordó que a los miembros de los Tribunales calificadores les son aplicables las normas de abstención y recusación de los arts. 28 y 29 LRJPAC. Así pues, cualquier interesado en el proceso selectivo que estime que los miembros de los órganos de selección incurren en motivo legal de abstención lo que deberá hacer es interponer la correspondiente solicitud de recusación aportando elementos de prueba en virtud de los cuales se pueda demostrar la posible falta de objetividad de algún miembro del Tribunal en la valoración de los aspirantes.

Lo que esta Institución no podía compartir es la opinión de los reclamantes acerca de que la existencia de miembros de los órganos de selección que prestan servicios en los mismos centros hospitalarios que alguno de los aspirantes implica por sí sola un riesgo de parcialidad en la selección, puesto que, ante todo y careciendo de prueba en contrario, hay que presumir que los miembros de los Tribunales calificadores actúan, como no puede ser de otra manera, con la objetividad y especialización exigible.

Finalmente, en cuanto a la valoración de los cursos de formación continuada se reiteró que la fase de concurso regulada en las convocatorias respetaba lo contemplado en el RDL 1/1999, singularmente la letra d) del art. 30.1, que impone a la Administración el deber de valorar las actividades de carácter científico docente, discente y de investigación.

Por lo tanto, y en atención a la argumentación desarrollada, esta Procuraduría consideró que las convocatorias realizadas por la Administración sanitaria y que dieron lugar a las reclamaciones eran plenamente ajustadas a derecho.

Cuestión totalmente distinta era la relativa a la conveniencia de que la Administración de la Comunidad de Castilla y León -al igual que lo ya realizado con otros colectivos de empleados públicos- abordase procesos de consolidación de empleo temporal para los Facultativos Especialistas y Farmacéuticos de Área interinos.

Sin embargo, dicha decisión debería ser adoptada en el marco de la negociación con los legítimos representantes de los empleados públicos, sin que la Institución del Procurador del Común de Castilla y León pueda suplantar las posiciones de las partes negociadoras. En efecto, el art. 37 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, establece que serán objeto de negociación, en el ámbito respectivo de

cada Administración Pública, las normas que fijen los criterios generales en materia de acceso, carrera, provisión, sistemas de clasificación de puestos de trabajo y planes e instrumentos de planificación de recursos humanos (letra c) y los criterios generales sobre ofertas de empleo público (letra l).

3.2. Provisión de puestos de trabajo

En el expediente de queja **Q/156/07** se hacía alusión a la existencia de supuestas irregularidades en materia de gestión de personal en la Gerencia de Atención Primaria de Burgos, concretamente en la autorización de comisiones de servicios, en la convocatoria de procesos de promoción interna de carácter temporal y en la cobertura por el sistema de libre designación del puesto de trabajo de Jefe de Sección de Contabilidad y Gestión Económica.

Según manifestaciones del autor de la queja, dichas irregularidades guardaban directa relación con la negativa de la precitada Gerencia a autorizar una comisión de servicios para una plaza del Grupo Administrativo a un empleado estatutario fijo, el cual desde el día 24 de julio de 2006 viene solicitando una comisión de servicios motivada en una minusvalía del 50% que afecta a su movilidad y en la grave dependencia de sus padres, los cuales debido a su avanzada edad, requieren de su ayuda permanente.

En atención a nuestro requerimiento de información se remitió el oportuno informe por la Consejería de Sanidad en el cual se daba respuesta a la totalidad de las cuestiones planteadas por esta Procuraduría para poder adoptar una decisión sobre el fondo del asunto.

A la vista de lo informado, esta Procuraduría valoró cuestiones de diverso alcance y contenido que guardaban relación con el asunto que dio lugar al escrito de queja.

Inicialmente, se indicaron las cuestiones que en nuestra opinión no constituían irregularidad en el ejercicio de la acción administrativa desarrollada por la Administración sanitaria.

En primer lugar, hay que considerar conforme a derecho la desestimación de la solicitud de comisión de servicios presentada por el empleado público, puesto que en esa fecha el interesado aún no tenía en propiedad la plaza correspondiente a la categoría para la que solicitaba la comisión de servicios.

Asimismo, no cabía presumir la existencia de irregularidades en el proceso selectivo en virtud del cual la Gerencia de Atención Primaria de Burgos convocó una vacante del Grupo Administrativo para su cobertura a través de una promoción interna temporal. En este sentido, la Consejería de Sanidad informó que no se había producido ninguna reclamación ni de los profesionales participantes en el proceso ni de la Junta de Personal del Área de Burgos.

Otra circunstancia en la que la actuación de la Administración sanitaria había sido correcta era la relativa a la no concesión hasta la fecha de una plaza del Grupo administrativo en comisión de servicios al empleado público mencionado por el autor de la queja, en tanto que, según informó la Consejería de Sanidad, no existía ninguna plaza vacante pendiente de cubrir.

Habiendo concluido la referencia a las cuestiones ajustadas a la legalidad, se valoraron a continuación otros extremos que eran objeto de controversia, examinando en un primer momento la naturaleza del puesto de trabajo de Jefe de Sección de Contabilidad y Gestión Económica de la Gerencia de Atención Primaria de Burgos, puesto que puede ser provisto por personal de los Grupos A (Licenciado), B (Diplomado) y C (Bachillerato Superior o equivalente).

Las funciones asignadas al puesto de trabajo son enumeradas de modo exhaustivo en el informe remitido por la Consejería de Sanidad, siendo las más relevantes las de ejercer el control y supervisión de las personas a su cargo, ejercer la organización, supervisión, seguimiento y control de las actividades y tareas realizadas en las Unidades a su cargo, gestionar y coordinar los recursos humanos materiales e informáticos de que dispone la Sección, y tramitar y controlar la Contabilidad Presupuestaria, Financiera y Analítica.

En este sentido, debe de partirse de lo establecido en el art. 25 de la Ley 2/2007, de 7 de marzo, del Estatuto Jurídico del Personal Estatutario del Servicio de Salud de Castilla y León, precepto que establece que “de acuerdo con el criterio de agrupación unitaria de las funciones, competencias y aptitudes profesionales, de las titulaciones y de los contenidos específicos de la función a desarrollar, se establecen las categorías profesionales del Servicio de Salud de Castilla y León que se recogen en el Anexo”.

Debe reseñarse que la clasificación del personal estatutario de gestión y servicios que realiza el art. 18 de la Ley autonómica, atendiendo al nivel académico del título exigido para el ingreso, ha de ponerse en relación con los Grupos A, B, C, D y E, siguiendo los criterios de equiparación a los grupos de clasificación de los funcionarios públicos previstos en la Disposición Transitoria Primera de la Ley, en tanto se adoptan las medidas necesarias para llevar a efecto la nueva estructuración del empleo público, y más concretamente, la clasificación de los correspondientes Cuerpos y Escalas en los grupos de clasificación del personal funcionario de carrera contemplados en el art. 76 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.

La categoría de “administrativo” viene definida en el Anexo de la Ley 2/2007 como aquella a la que corresponde “el desarrollo de las tareas administrativas de trámite y colaboración, mediante la utilización de los medios instrumentales para ello”.

Ante lo expuesto, y vista la descripción de las tareas que corresponden al precitado puesto de Jefe de Sección de Contabilidad y Gestión Económica de la Gerencia de Atención Primaria de Burgos, parece claro que las funciones del puesto no guardan relación con la descripción legal de la categoría de “administrativo”. Además, también parece claro que la asignación de un puesto de trabajo a tres Grupos de personal es una medida de difícil encaje, dada la gran diferencia existente entre las funciones que por Ley corresponden al personal de los Grupos A, B y, sobre todo, del C.

Así pues, sería necesario valorar las características del puesto de trabajo de Jefe de Sección y, si así se estima oportuno, referir el puesto de trabajo a personal de uno o, como máximo, de dos Grupos, tal y como es práctica habitual en los puestos de Jefe de Sección reservados a personal funcionario.

Otra cuestión, relacionada directamente con la anterior, era la convocatoria de un proceso de promoción interna temporal para la cobertura de la plaza antes indicada.

Desde el punto de vista estrictamente jurídico, tanto el art. 35 de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, por la que se aprueba el Estatuto Marco del personal estatutario de los Servicios de Salud, como la Ley regional, en su art. 45, permiten que el personal estatutario fijo con nombramiento en propiedad en la misma institución pueda desempeñar temporalmente y con carácter voluntario una plaza de otra categoría del mismo nivel de titulación o de nivel superior, siempre que ostente la titulación correspondiente.

En consecuencia, y a tenor de la documentación obrante en nuestro poder, la asignación temporal del puesto de Jefe de Sección de Contabilidad y Gestión Económica, adscrito indistintamente a los Grupos A, B y C, a un empleado estatutario, quien pertenece al Grupo D, y, al parecer, posee la titulación exigida para el desempeño del puesto, no resulta contraria a la legalidad.

Ahora bien, desde el punto de vista de la oportunidad, a nadie puede escapar que resulta mucho más razonable que un puesto de evidente responsabilidad como el que se está valorando esté ocupado a través de las distintas formas de provisión con un empleado público estatutario de alguno de los Grupos a los que está asignado el puesto de Jefe de Sección, que no a través de una promoción interna temporal atribuida a un estatutario del Grupo D.

En cualquier caso, dada la temporalidad de la promoción interna aludida, la situación de vacante de la plaza y la necesidad de que el puesto de trabajo esté ocupado con carácter definitivo por un empleado público perteneciente a alguno de los Grupos a los que viene referido el puesto de trabajo, se consideró que la Administración sanitaria debería proceder a la cobertura de la plaza, tan pronto sea posible, a través de los sistemas de provisión de plazas y puestos de trabajo establecidos en el art. 35 de la Ley autonómica.

En otro orden de cosas, se planteó la posibilidad de convocar un concurso de traslados para la cobertura de los puestos de trabajo de la Gerencia de Atención Primaria de Burgos de la categoría de Administrativo que se encontraban vacantes, esto es, sin titular en destino definitivo.

El art. 37.2 de la Ley 55/2003 establece que los procedimientos de movilidad voluntaria se efectuarán en cada servicio de salud con carácter periódico, preferentemente cada dos años, y la voluntad manifestada en el informe por la Gerencia Regional de Salud se corresponde con dicha disposición legal. Teniendo en cuenta que por Orden SAN/1290/2006, de 31 de julio, se ha resuelto un concurso de traslados para personal no sanitario en el que se incluían plazas de la categoría de Administrativo, es lógico pensar que no exista previsión a corto plazo de convocar otro proceso de movilidad voluntaria.

Con independencia de lo anterior, y en cumplimiento de lo establecido en el art. 37.2 de la Ley 2/2007, de 7 de marzo, se consideró que la Gerencia Regional de Salud deberá adoptar las actuaciones que sean precisas para incluir en el próximo concurso todas las plazas vacantes de la categoría de Administrativo, incluida la de Jefe de Sección tantas veces citada, salvo en el caso de que concurra en las plazas vacantes alguno de los supuestos de exclusión definidos en la Ley.

Esta misma apreciación es trasladable a los puestos de trabajo de la categoría de Administrativo citados en el informe y que vienen desempeñando empleados estatutarios interinos para la realización de funciones de informática, funciones que, en principio, no guardan relación con la definición de la categoría de Administrativo contenida en el Anexo de la Ley 2/2007 antes transcrita. En relación con ello no genera duda alguna que el personal estatutario interino (art. 22.2, c) de la Ley 2/2007) será cesado cuando se incorpore personal estatutario fijo por el procedimiento legal o reglamentariamente establecido a la plaza ocupada por el interino.

De la información remitida por la Consejería de Sanidad se desprendía que el puesto de trabajo CIAS 1702006905M estaba ocupado por un empleado estatutario interino desde el día 1 de julio de 1993, circunstancia ésta que evidencia la necesidad de regularizar la situación del puesto de trabajo, al haberse prolongado la relación temporal casi catorce años.

Finalmente, esta Procuraduría no dejó pasar por alto las circunstancias personales y socio-familiares del empleado público mencionado en la reclamación (la minusvalía propia y la dependencia que sufren sus padres), las cuales objetivamente justificaban sus reiteradas peticiones de asignación de un puesto de trabajo de su categoría en la ciudad de Burgos.

En lo concerniente a esta cuestión, es claro que si no existía una plaza vacante de la categoría del empleado no se podía acceder a su petición de traslado. Sin embargo,

y en previsión al futuro, esta Institución solicitó a la Gerencia Regional de Salud, que en el caso de que surgiera una vacante de la categoría de Administrativo en la Gerencia de Atención Primaria de Burgos o de que se dieran las circunstancias que, según el art. 47 de la Ley 2/2007, generan la figura de la atribución temporal de funciones, adoptase la medida de movilidad que resultara más oportuna en beneficio del empleado estatutario.

En virtud de todo lo expuesto, consideramos oportuno formular la siguiente resolución:

“1.- Que se proceda a examinar en profundidad las características y condiciones del puesto de trabajo de Jefe de Sección de Contabilidad y Gestión Económica de la Gerencia de Atención Primaria de Burgos y, si así se estima oportuno y en atención a los estudios realizados, se adscriba el puesto de trabajo a personal estatutario de uno o, como máximo, de dos Grupos, tal y como es práctica habitual en los puestos de Jefe de Sección reservados a personal funcionario.

2.- Que en cumplimiento de lo establecido en el art. 37.2 de la Ley 2/2007, de 7 de marzo, del Estatuto Jurídico del Personal Estatutario del Servicio de Salud de Castilla y León, se adopten las actuaciones que sean precisas para incluir en el próximo concurso de traslados todas las plazas vacantes de la categoría de Administrativo, incluida la de Jefe de Sección mencionada, salvo en el caso de que concurra alguno de los supuestos de exclusión definidos en el citado precepto legal.

3.- Que en el caso de que pudiera surgir una vacante de la categoría de Administrativo en la Gerencia de Atención Primaria de Burgos o de que concurrieran las circunstancias que, según el art. 47 de la Ley 2/2007, dan lugar a la figura de la atribución temporal de funciones, se adopte por la Administración sanitaria la medida de movilidad que resulte más oportuna en beneficio de la empleada estatutaria”.

En respuesta a nuestra resolución, la Consejería de Sanidad informó que la Gerencia Regional de Salud fijó la plantilla de la Gerencia de Atención Primaria de Burgos con fecha 18 de abril de 2007, adscribiendo los puestos de Jefe de Sección no sanitarios a los Grupos A, B y C y que con independencia de lo expuesto, de acuerdo con lo establecido en la Disposición Final Segunda de la Ley 2/2007, de 7 de marzo, del Estatuto Básico del Personal Estatutario del Servicio de Salud de Castilla y León, se procedería, previo el correspondiente estudio, a la aprobación de nuevas plantillas orgánicas en todas las Gerencias de la Gerencia Regional de Salud.

Por otra parte, habiéndose resuelto el último concurso de traslados mediante Orden SAN/1296/2006, de 31 de julio, la determinación de las plazas objeto de un nuevo concurso se realizará, según informó la Consejería de Sanidad, en el momento que se realizase la nueva convo-

catoria y atendiendo a las previsiones establecidas en el art. 37 de la Ley 2/2007 antes citada.

Finalmente, por lo que se refiere a la adjudicación al interesado de una plaza con carácter temporal de la categoría de Administrativo en la Gerencia de Atención Primaria de Burgos, la Consejería de Sanidad manifestó no aceptar la resolución del Procurador del Común, puesto que cuando tuviera lugar una vacante, ésta sería adjudicada al solicitante que, entre todos aquellos que cumplan los requisitos establecidos al efecto, reúna mayores méritos.

El expediente que se tramitó en esta Institución con el número **Q/542/07**, venía referido a las supuestas irregularidades acaecidas en la cobertura de una plaza de Auxiliar Sanitario en el Departamento de Farmacia del Centro Residencial “Infantas Elena y Cristina” de la Diputación Provincial de Ávila.

Según manifestaciones del autor de la queja, la Dirección del Centro procedió a convocar una oferta de traslado temporal para la cobertura de un puesto de trabajo de Auxiliar Sanitario en el precitado Departamento para el periodo vacacional del año 2005, sin valorar en modo alguno la Especialidad de Farmacia de los posibles aspirantes, y ello, aunque la Relación de Puestos de Trabajo del Centro residencial exigía la posesión de tal Especialidad para el desempeño del puesto.

El informe de la Diputación Provincial de Ávila hacía constar lo siguiente:

“Primero. La trabajadora trasladada temporalmente al Departamento de Farmacia del Centro Residencial “Infantas Elena y Cristina” para el verano del año 2005 continuaría en desempeño temporal de funciones hasta que se convocase concurso para la provisión definitiva del puesto de trabajo.

Segundo. Se desconoce si dicha trabajadora está en posesión del Título de FP de Primer Grado, Rama de Farmacia, por no constituir un requisito la posesión del mismo para el desempeño del puesto de Auxiliar Sanitario en el Departamento de Farmacia.

Tercero. En la vigente Relación de Puestos de Trabajo de la Excm. Diputación Provincial de Ávila no se exige estar en posesión de la Especialidad de Farmacia para desempeñar el puesto de trabajo objeto de la queja.

Cuarto. Una vez que se aprueben las bases de las convocatorias por el órgano correspondiente, la Diputación Provincial de Ávila procederá a convocar distintos concursos de provisión de puestos de trabajo”.

Por otro lado, hay que precisar que esta Procuraduría en el requerimiento de información solicitó a la Diputación de Ávila que informara si después de finalizar el

periodo vacacional del año 2005 se había realizado alguna prórroga o renovación de la oferta de traslado temporal prevista en principio exclusivamente para el citado periodo.

Pues bien, teniendo en cuenta que la precitada Diputación no dio respuesta a esta cuestión puntual, cabe presuponer que la oferta de traslado temporal, prevista para el periodo vacacional del año 2005, seguía vigente en la actualidad, sin que los responsables del Centro Residencial hubieran procedido a renovar o actualizar la misma para un periodo posterior al previsto inicialmente en la oferta.

La cuestión de fondo de la reclamación se planteaba desde dos puntos de vista directamente interrelacionados: Los requisitos exigidos para el desempeño del puesto de trabajo aludido en el escrito de queja y la legalidad de la cobertura temporal del puesto, una vez que se ha superado con mucho el periodo previsto inicialmente, el cual venía referido a las vacaciones del año 2005.

Por lo que se refiere a la primera cuestión, habría que distinguir a su vez dos momentos: El de la fecha que se dictó la resolución, en el que según la Diputación Provincial no se exige estar en posesión de la Especialidad de Farmacia para el desempeño del puesto de trabajo que dio lugar a la queja tras la publicación de una nueva Relación de Puestos de Trabajo y el anterior a esta Relación, momento en el cual, según afirmaba el autor de la queja, sí se requería estar en posesión del título de Técnico Auxiliar de Farmacia.

Se destacó que la Relación de Puestos de Trabajo, en virtud de lo establecido en el art. 15 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública y en el art. 90.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local (preceptos declarados expresamente en vigor en cumplimiento de lo establecido en la Disposición Derogatoria Única de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público) es uno de los instrumentos más significativos de la denominada potestad autoorganizatoria de la Administración Pública.

Ahora bien, siendo indudable que la Jurisprudencia ha venido reconociendo reiteradamente que no se integra en el elenco de los derechos adquiridos por los empleados públicos el de la inalterabilidad de las condiciones o requisitos exigidos a los distintos puestos de trabajo (STS de 17 de febrero de 1997), parece claro que la modificación de los requisitos previstos para el desempeño de los puestos de trabajo no puede ser arbitraria, esto es, debe de tener una motivación adecuada.

Este razonamiento, trasladado a este caso y presumiendo que el procedimiento de aprobación de la nueva RPT se ha seguido en atención al cauce establecido, implica que si por parte de la Diputación Provincial de Ávila se hubiera suprimido el requisito de la titulación

especializada en Farmacia para los puestos de Auxiliares Sanitarios del Departamento de Farmacia del Centro Residencial “Infantas Elena y Cristina”, el expediente de esa nueva RPT debería contener los motivos por los que esa titulación ya no se exige como requisito para acceder a los puestos del Departamento de Farmacia.

En consecuencia, si la nueva Relación de Puestos de Trabajo del Centro Residencial “Infantas Elena y Cristina” no exige la posesión del Título de FP de Primer Grado -Rama de Farmacia- para el acceso a las plazas de Auxiliar Sanitario del Departamento de Farmacia, no cabe reprochar a la Diputación de Ávila que cubra temporalmente las plazas del mencionado Departamento con Auxiliares Sanitarios que no dispongan de la titulación citada.

Si por el contrario hasta el año 2007 dicha titulación de FP de Primer Grado -Rama de Farmacia- era requisito obligatorio para el desempeño del puesto, nos encontramos con que la Diputación de Ávila ha cubierto temporalmente un puesto de trabajo de Auxiliar Sanitario incurriendo en dos presuntas irregularidades. La primera, adjudicando el puesto provisionalmente a una funcionaria que no cumplía los requisitos exigidos en la Relación de Puestos de Trabajo y la segunda, prorrogando de facto una situación temporal prevista para un periodo muy puntual y estricto que era el de las vacaciones del año 2005.

En definitiva, vista la documentación obrante en nuestro poder y el informe remitido por la Diputación Provincial de Ávila se obtuvieron las tres siguientes conclusiones:

Primera. Que desde que tuvo lugar la oferta de traslado temporal realizada por la Directora del Centro Residencial “Infantas Elena y Cristina” el día 11 de mayo de 2005 hasta que entró en vigor la reforma de la Relación de Puestos de Trabajo publicada en el Boletín Oficial de la provincia de Ávila del día 16 de enero de 2007 una Auxiliar Sanitario ha estado ocupando un puesto de su categoría en el Departamento de Farmacia sin poseer la titulación especializada de Farmacia que exigía la Relación de Puestos de Trabajo en la fecha en que se publicó la precitada oferta de traslado temporal.

Segunda. Que tras la publicación de la nueva RPT la presunta irregularidad descrita en el punto anterior queda sin efecto, puesto que al no exigirse la titulación especializada en materia de Farmacia cualquier Auxiliar Sanitario podrá acceder al puesto de trabajo del Departamento de Farmacia aludido en el escrito de queja.

Tercera. Que el traslado temporal del Auxiliar Sanitario para el Departamento de Farmacia del Centro Residencial “Infantas Elena y Cristina” estudiado en esta resolución se refería única y exclusivamente al periodo vacacional del año 2005. Por consiguiente, habiendo transcurrido casi dos años desde que dicho traslado se produjo, y sin que conste ningún tipo de actuación admi-

nistrativa de prórroga o renovación del mismo, resulta necesario dejar sin efecto la oferta convocada el día 11 de mayo de 2005 y realizar una nueva oferta atendiendo a los requisitos establecidos en la Relación de Puestos de Trabajo vigente.

En virtud de todo lo expuesto, se remitió a la Diputación Provincial de Ávila la siguiente resolución:

«Que en tanto se realizan por esa Diputación Provincial las actuaciones previas a la convocatoria del correspondiente concurso para la provisión del puesto de trabajo de Auxiliar Sanitario en el Departamento de Farmacia del Centro Residencial “Infantas Elena y Cristina” que dio lugar al escrito de queja, se requiere que a la mayor brevedad posible se proceda, en el caso de que las necesidades del servicio así lo requieran, a convocar una oferta de traslado temporal de dicho puesto de trabajo para el periodo vacacional de 2007, atendiendo a los requisitos que para el desempeño del puesto exija la Relación de Puestos de Trabajo publicada en el Boletín Oficial de la Provincia de Ávila del día 16 de enero de 2007».

La Diputación Provincial de Ávila manifestó en su respuesta que, dentro del marco de los acuerdos alcanzados con los representantes de los trabajadores, tenía previsto llevar a cabo, a la mayor brevedad posible, la convocatoria de provisión con carácter definitivo de los distintos puestos vacantes en la Relación de Puestos de Trabajo, dentro de la que se incluirá el puesto de trabajo de Auxiliar Sanitario del Departamento de Farmacia.

3.3. Complemento de pensión de jubilación de personal de enfermería

En los expedientes **Q/120/07**, **Q/633/07** y **Q/1226/07** se aludía al complemento de pensión de jubilación del personal de enfermería incluido en el ámbito de aplicación del art. 151 del derogado Estatuto del Personal Sanitario no Facultativo de 1973.

Dicho complemento fue declarado variable por dos Sentencias del TS de 1995 y 1996, en particular por la Sentencia dictada el día 28 de junio de 1996, en un proceso de casación para unificación de doctrina, Sentencia que concluyó que el precepto antes referenciado solamente garantizaba la percepción por el jubilado de lo que ganara en activo, de manera que el complemento de pensión no tenía un carácter fijo y permanente.

No obstante lo anterior, los reclamantes afirmaban que diversas Comunidades Autónomas (por ejemplo, la Comunidad de Madrid), a pesar de los fallos judiciales citados y de la reiterada Jurisprudencia del Tribunal Supremo dictada sobre el asunto, han considerado que de tales fallos se deriva un quebranto económico para un importante número de pensionistas estatutarios de

elevada edad, por lo que se ha acordado el carácter fijo e inalterable del citado complemento, salvo en el caso de que el importe total de la pensión supere el límite máximo establecido por la Ley cada año para las pensiones públicas.

En la respuesta remitida por la Consejería de Sanidad a nuestra petición de información sobre el asunto que dio lugar a los escritos de queja se vertían una serie de consideraciones generales sobre el precepto objeto de la controversia, el cual ha sido declarado expresamente en vigor por la Disposición Derogatoria Única de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los Servicios de Salud. Dicho precepto establece que “los jubilados que soliciten su jubilación después de cumplidos los sesenta años de edad y veinticinco años de cotización y servicios efectivos a la Seguridad Social y los jubilados forzados por edad reglamentaria que reúnan dichas condiciones, percibirán el complemento que sea necesario para que la pensión que tuvieran reconocida por la Mutuality Laboral, alcance el cien por cien de la retribución base, premios de antigüedad, complementos de destino, de puesto de trabajo y de jefatura y gratificaciones extraordinarias que vinieran percibiendo en el momento de la jubilación”.

Por lo que se refiere al fondo del asunto, la Consejería de Sanidad informaba que, sin entrar a valorar los criterios seguidos por otras comunidades autónomas, se entiende que la adopción de la medida solicitada en los escritos de queja no es posible, por cuanto contraviene claramente el criterio marcado por el Tribunal Supremo en diversas sentencias.

Igualmente se informó que *“en el momento actual esta Administración Sanitaria no se plantea adoptar una resolución similar a la establecida por la Comunidad Autónoma de Madrid, por cuanto, además de lo ya señalado, se estima que sería discriminatorio aplicar criterios de interpretación distintos sobre el contenido de un mismo precepto normativo, el art. 151 del Estatuto de Personal Sanitario no Facultativo, en función de la fecha en que se haya producido la jubilación del interesado y la solicitud del complemento de pensión...”*.

A la vista de este informe, esta Procuraduría realizó las siguientes consideraciones:

Primera. No es objeto de esta resolución -ni tampoco de los escritos de queja- valorar la naturaleza fija o variable del complemento de pensión regulado por el art. 151 del Estatuto del Personal Sanitario no Facultativo de 1973, puesto que la Jurisprudencia del Tribunal Supremo es reiterada al respecto, sino valorar las penosas consecuencias que los fallos del Tribunal Supremo han causado en un colectivo de empleados públicos jubilados del sector sanitario, todos ellos de muy avanzada edad.

Segunda. Parece indudable que uno de los factores que han incidido en mayor medida en el origen de la

problemática que ha dado lugar a las reclamaciones ha sido la deficiente información facilitada por la Administración a los interesados.

En efecto, las resoluciones individuales por las que se reconocía el complemento de pensión a los empleados públicos que se acogieron a lo establecido en el art. 151 del Estatuto del Personal Sanitario no Facultativo de la Seguridad Social expresaban sin género de duda alguna que el complemento iba a ser mantenido fijo e inalterable en su cuantía para el jubilado y con carácter vitalicio.

Sin embargo, los hechos futuros dejaron sin efecto esta previsión normativa, ya que en aplicación de la Jurisprudencia del Tribunal Supremo ese complemento que fue reconocido como fijo e invariable se convirtió en variable, de manera que los incrementos anuales de las pensiones de jubilación en aplicación de las subidas correspondientes del Índice de Precios al Consumo dejaron sin efecto el complemento reconocido, y más aún, dio lugar a la regularización por parte de la Administración sanitaria en algunos casos de las deudas generadas por los perceptores del complemento.

En este sentido, parece razonable pensar que si los interesados hubieran sido debidamente informados del carácter absorbible del complemento de pensión por las subidas del IPC cuando accedieron a la jubilación anticipada, es muy posible que hubieran renunciado a dicha opción, dado el perjuicio económico que iban a sufrir en el futuro en el cobro de sus pensiones.

Buena muestra de la existencia de la deficiente información facilitada al colectivo afectado es que la propia Administración autonómica ha considerado que, al menos en algunas ocasiones, dicha situación se ha producido efectivamente.

Al respecto, con el objeto de garantizar la mejor información posible a los destinatarios, la Dirección General de Recursos Humanos de la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León, siguiendo una Recomendación formulada por el Defensor del Pueblo, remitió el día 2 de agosto de 2004 una Instrucción a todas las Gerencias de Atención Primaria y Especializada de Castilla y León, a fin de que por los Servicios de personal de las mismas se informase adecuadamente a los posibles interesados con carácter previo a su solicitud sobre el carácter variable de la cuantía inicial del complemento de pensión asignado y sobre su actualización anual, así como de los conceptos retributivos integrantes del mismo.

Así pues, parece claro que la información facilitada a los interesados respecto a la naturaleza del complemento de pensión por jubilación anticipada no fue la más deseable hasta el año 2004, año en el cual las resoluciones en las que se reconoce el complemento de pensión explicitan, en criterio totalmente contrario al seguido hasta entonces, que el complemento se adecuaría a las revalorizaciones anuales que experimente la pensión de jubilación del Régimen General de la Seguridad Social

reconocida por el INSS y que será reducido en la misma proporción en que aumente la pensión básica.

Tercera. Por otra parte, hicimos mención al quebranto económico que han sufrido todos aquellos empleados públicos que se acogieron al derecho de complemento de pensión tantas veces indicado.

Compartiendo la argumentación expuesta en la resolución de la Dirección General de Recursos Humanos de 18 de marzo de 2005 de la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid, por la que se modifica parcialmente la resolución de 24 de noviembre de 2003 sobre complemento de pensión de jubilación, parece evidente que el carácter variable del complemento ha supuesto un quebranto económico a los pensionistas estatutarios de avanzada edad, quienes, como consecuencia de la naturaleza absorbible del complemento de pensión, han visto mermados sus ingresos mensuales, cuando en su momento les fue reconocido un complemento de cuantía fija de su pensión de jubilación, a lo que habría que añadir que en muchos casos se trataba de beneficiarios con coeficientes reductores.

Dicho de otra manera, si los beneficiarios del complemento no han obtenido subida alguna del importe global de su pensión de jubilación (principal o básica y complemento), porque el complemento ha sido gradualmente absorbido por las subidas anuales del IPC, resulta indudable que el importe de sus pensiones ha ido devaluándose al cabo de los años.

Cuarta. La situación objetivamente injusta que se deriva del carácter variable del complemento de pensión tantas veces citado ha sido abordada hasta la fecha por diversas comunidades autónomas, todas ellas en la línea de instituir medidas para solventar el quebranto económico sufrido por los pensionistas estatutarios de avanzada edad que vieron reconocido un complemento de pensión de carácter fijo e invariable, el cual, por causas ajenas a su voluntad y en sentido totalmente distinto al que fueron informados y al que vieron reconocido de manera explícita en las correspondientes resoluciones administrativas, ha quedado sin efecto, llegando incluso a generar deudas por cantidades muy considerables.

La Consejería de Sanidad de la Comunidad Autónoma de Murcia, siguiendo un modelo distinto al de otras comunidades autónomas que mencionaremos a continuación, ha abordado la solución a este problema en fecha 11 de mayo de 2006, emitiendo las instrucciones precisas para que en la resolución por la que se apruebe el Plan de Acción Social del Servicio Murciano de Salud del año 2006 se adopten las medidas necesarias que garanticen el carácter invariable del complemento de pensión de las personas que accedieron a la jubilación voluntaria antes del 27 de mayo de 2004.

La Comunidad de Cataluña, a través de la Dirección de Recursos Humanos del Instituto Catalán de la Salud y

en idénticos términos a los establecidos en la Comunidad de Madrid mediante la resolución antes citada, ha acordado aplicar con efectos de 1 de abril de 2005 el carácter variable del complemento de pensión, de manera que la nueva interpretación jurisprudencial tiene nula repercusión en las personas ya jubiladas y que tenían reconocido el complemento de pensión con carácter fijo e invariable.

La Dirección-Gerencia del Servicio de Salud del Principado de Asturias, mediante la Instrucción de 17 de marzo de 2005 referente a la regularización del abono del complemento de pensión, prevé en su apartado quinto que, excepcionalmente, los empleados públicos que a la fecha de la Instrucción ya hubiesen causado el derecho al complemento de pensión, verán respetada la cuantía correspondiente que le fue reconocida cuando accedieron a la jubilación anticipada, permaneciendo dicha cuantía invariable y con el carácter y condiciones establecidas en la resolución de concesión.

En todo caso, esta regla tendrá un límite que no es otro que el límite máximo de las pensiones públicas contemplado en las correspondientes Leyes de Presupuestos Generales del Estado. En el hipotético caso de que se superase dicho límite, la cuantía del complemento sería minorada proporcionalmente hasta absorber el exceso.

La referencia de mayor proximidad en el tiempo de la que tenía constancia esta Procuraduría cuando se tramitaron las quejas era la resolución de 9 de enero de 2007, de la Dirección-Gerencia del Servicio Extremeño de Salud sobre el reconocimiento y revisión del complemento de pensión de jubilación del personal de enfermería.

Esta resolución viene dictada en similares términos a los acordados en Madrid y Asturias, y además de mantener fijo e invariable el complemento de pensión de los empleados públicos a los que así se les hubiera especificado de manera expresa o a los que se les hubiera omitido el carácter variable en la oportuna resolución y de regularizar las cuantías correspondientes, centra su atención en la necesidad de informar adecuadamente a los interesados.

Quinta. En conclusión, esta Procuraduría comparte lo expuesto por los reclamantes en el sentido de que si la Administración sanitaria hubiera informado de manera adecuada al personal que en su momento se acogió al beneficio de la jubilación anticipada confiando razonablemente en que su complemento de pensión iba a tener un carácter fijo e invariable (tal y como se indicó de manera explícita en las resoluciones individualizadas de reconocimiento del complemento), es muy posible que dicho personal hubiera seguido prestando servicios a la Administración hasta los 65 años.

También hay que reseñar que la modificación del complemento de pensión de naturaleza fija a naturaleza

variable, además de resultar totalmente contraria a lo contemplado en las resoluciones individualizadas de complemento de pensión, ha dado lugar a un detrimento económico patente de los pensionistas de avanzada edad, los cuales han visto como el importe global de su pensión se ha mantenido invariable (dada la absorción del complemento de pensión por las subidas anuales del IPC) a pesar de que en su día se les reconoció una cuantía fija para complementar su pensión de jubilación.

En cualquier caso, y con independencia de la autonomía de carácter político que la Constitución de 1978 otorga a las Comunidades Autónomas para la gestión de sus respectivos intereses, esta Institución consideró que las medidas adoptadas por las diversas comunidades autónomas a las que antes se ha hecho referencia ni eran ilegales ni tampoco discriminatorias, en tanto que tratan de compensar, en aplicación del principio constitucional de justicia, a un colectivo de empleados públicos jubilados, todos ellos de elevada edad, que por consecuencia de una interpretación jurisprudencial y también de una deficiente información, se han visto abocados a un importante perjuicio económico del que no son responsables en modo alguno.

Cuestión distinta es la que afecta a los empleados públicos que se acogieron al derecho del complemento de pensión desde que la Dirección General de Recursos Humanos de la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León remitió en fecha 2 de agosto de 2004 el nuevo modelo de reconocimiento del complemento a las Gerencias de Atención Primaria y Especializada, ya que en este caso la información facilitada a los interesados es plenamente adecuada al informar a los empleados públicos expresamente tanto del carácter variable del complemento como de su eventual reducción dependiendo de las revalorizaciones anuales que experimente la pensión básica.

En virtud de todo lo expuesto consideramos oportuno formular la siguiente resolución:

“Que, en atención a los argumentos expuestos en la presente Resolución, se proceda por la Administración sanitaria a la realización de las actuaciones necesarias para mantener excepcionalmente, de manera fija e invariable, el complemento de pensión regulado en el art. 151 del Estatuto de Personal Sanitario no Facultativo de 1973 a los empleados públicos pensionistas a los que así se les hubiera reconocido de manera explícita en la resolución correspondiente, con la excepción de que la suma de tal complemento a la pensión de jubilación supere el límite máximo establecido anualmente al respecto por la Ley de Presupuestos Generales del Estado”.

Esta resolución fue aceptada por la Consejería de Sanidad.

3.4. Calendario laboral del servicio de urgencias de atención primaria de Burgos

En el expediente de queja **Q/541/07** se hacía alusión a diversas cuestiones relacionadas con el calendario de actividad y vacaciones elaborado por la Gerencia de Atención Primaria de Burgos para los Facultativos del Servicio de Urgencias.

Dichas cuestiones eran fundamentalmente tres:

1.- Los profesionales no pudieron disfrutar los años 2005 y 2006 sus vacaciones anuales y la situación parece que va a repetirse el año 2007, puesto que la planificación de actividad propuesta por la Gerencia de Atención Primaria de Burgos resulta inviable.

2.- Se impone a los Facultativos una jornada anual muy superior a la que legalmente les debiera corresponder dada su condición de personal nocturno.

3.- Los empleados públicos están sometidos a una situación de alerta permanente no retribuida, lo que les obliga a incorporarse al servicio en cualquier momento y de manera inmediata, alterando su vida personal, familiar y social.

En atención a nuestro requerimiento de información se remitió inicialmente un informe elaborado por la Consejería de Sanidad, en el cual se hacían constar fundamentalmente las siguientes consideraciones:

Primera. Los profesionales disfrutaron de las vacaciones correspondientes a los años 2005 y 2006.

Segunda. La jornada de trabajo del Servicio de Urgencias de Atención Primaria de Burgos (SUAP) comprende un horario de atención continuada, que incluye una parte diurna y una nocturna y se prolonga desde las 17 horas a las 9 horas del día siguiente en los días laborables. Los domingos y los festivos la atención continuada es de 24 horas diarias.

En el SUAP de Burgos, los días laborables y los sábados prestan servicios dos médicos desde las 17.00 hasta las 9.00 horas y un médico en la ambulancia de 17.00 a 24.00. Los domingos y festivos prestan servicios simultáneamente dos médicos de 9.00 a 9.00 del día siguiente y un médico en la ambulancia de 9.00 a 24.00 horas.

La jornada laboral a cubrir en el SUAP de Burgos asciende a 39 horas los días laborables y sábados y 63 horas los domingos, festivos y los días 24 y 31 de diciembre. Si se tiene en cuenta que los días laborables del año 2007 son 297 (una vez deducidos los días 24 y 31 de diciembre) y que los festivos y domingos son 66, a los que habría que añadir los dos días que se acaban de indicar, las horas totales del servicio ascienden a 15.867.

Teniendo en consideración que en el SUAP de Burgos prestan servicios 11 Médicos, cada Facultativo debe realizar una jornada de 1.442 horas efectivas al año.

Si se tiene en cuenta que el total de horas nocturnas por día asciende a 22 (20 horas de los Médicos que tienen asignado el turno de 22.00 a 8.00 y las 2 horas restantes del Médico de la Ambulancia en el tramo de jornada que va desde las 22 a las 24 horas), el total de horas nocturnas al año asciende a 8.030 (365 días x 22 horas nocturnas).

Esto es, si la jornada anual del SUAP es, como se dijo antes, de 15.867 horas y la jornada realizada en horario nocturno es de 8.030 horas (un 50,60% del total), resulta que la jornada diurna es de 7.837 horas, o lo que es lo mismo, un 49,40% del total.

La jornada máxima sin ninguna noche sería de 1.533 horas al año y la jornada mínima realizada en su totalidad de noche es de 1.420 horas al año, por lo que resulta un tramo a ponderar por la diferencia de 113 horas. Como la jornada nocturna supone un 50,60% del total, el tramo a ponderar es de 57 horas, esto es, la jornada teórica máxima de 1.533 horas anuales ha de ser reducida en las citadas 57 horas, lo que genera una jornada de 1.476 horas a las que finalmente habrá que restar las 14 horas correspondientes a los días 24 y 31 de diciembre. Todo ello, en conclusión, según el razonamiento del cálculo de la jornada realizado por la Gerencia de Atención Primaria de Burgos, supone que la jornada teórica de cada Facultativo del SUAP de Burgos debe ser de 1.462 horas.

Tercera. Cada Facultativo, dentro de su jornada, esta lógicamente para atender las urgencias que se le presenten, lo que en modo alguno puede entenderse como una situación de alerta permanente.

Con posterioridad tuvo entrada en esta Procuraduría copia de la contestación remitida por la Gerencia de Atención Primaria de Burgos a la reclamación efectuada por un colectivo de Facultativos del Servicio de Urgencias de Atención Primaria de Burgos contra el calendario laboral del servicio para el periodo junio-diciembre de 2007.

A la vista del informe de la Consejería de Sanidad, esta Procuraduría aludió a diversas cuestiones que, en nuestra opinión, resultaban de interés para valorar el fondo del asunto.

En primer lugar, está fuera de duda la sujeción del personal adscrito al SUAP de Burgos a lo establecido en el art. 4.3 del Decreto 61/2005, de 28 de julio, sobre jornada laboral y horario en los centros e Instituciones Sanitarias de la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León, precepto que contempla que “el personal de los Servicios de Urgencia de Atención Primaria realizará una jornada anual que se determinará en cada Gerencia de Atención Primaria en función de la ponderación entre la jornada a realizar correspondiente al turno diurno y la jornada a realizar correspondiente al turno nocturno, sin que en ningún caso la jornada ordinaria anual resultante pueda ser inferior a 1.420 horas anuales de trabajo efectivo”.

Ello significa, en principio, dadas las características específicas del colectivo de Facultativos del SUAP, que a este colectivo le resulta aplicable la previsión normativa que contempla la ponderación de su jornada y, en consecuencia, dichos médicos no pueden, a tenor de lo establecido en la normativa vigente, exigir el reconocimiento de personal nocturno en los términos definidos en el art. 46 de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del Personal Estatutario de los Servicios de Salud.

No obstante lo anterior, hay que precisar que las definiciones del citado precepto legal (entre ellas, la de personal nocturno), según indica el párrafo segundo de su punto primero, se establecen a los efectos exclusivos de la aplicación de las normas reguladoras en materia de tiempo de trabajo y régimen de descansos.

Esta referencia legal, puesta en relación con el precitado Decreto 61/2005, norma reglamentaria que no define expresamente lo que se considera turno nocturno en Atención Primaria, viene a suponer, como pone de manifiesto el reclamante, una situación paradójica que se concreta en que los Facultativos del SUAP son trabajadores que en conjunto realizan más de un tercio de su jornada anual en horario de noche, que realizan una jornada ordinaria correspondiente al turno diario de Atención Primaria y que ven como les resulta de aplicación una ponderación de jornada correspondiente al turno rotatorio de Atención Especializada.

Otra de las cuestiones que fue objeto de nuestra valoración se refería a la situación de “alerta permanente no retribuida” que, en palabras del autor de la queja, sufren los Facultativos del SUAP de Burgos.

En lo concerniente a este asunto, parece claro que la problemática se plantea en relación con eventuales llamamientos a los Facultativos para el desempeño de sus cometidos fuera de la jornada de trabajo correspondiente.

Las versiones manifestadas al respecto por el reclamante y por la Gerencia de Atención Primaria de Burgos son totalmente contradictorias, ya que, según aquél, los llamamientos a los Facultativos del SUAP eran constantes y sistemáticos, mientras que según la Gerencia, los llamamientos eran extraordinarios y se producían únicamente cuando, una vez contactados los profesionales existentes en la bolsa de empleo para sustituciones y dándose la doble circunstancia de no existir ningún trabajador sustituto disponible y de concurrir una necesidad asistencial, se recurre al personal de plantilla para garantizar el derecho a la asistencia sanitaria de la población.

Pues bien, siendo indiscutible que ante todo debe primar el derecho a la asistencia sanitaria de los ciudadanos, también parece necesario, en aras al logro del derecho a la conciliación de la vida familiar y laboral de los empleados públicos, que los llamamientos a los

Facultativos del SUAP de Burgos fuera de su jornada de trabajo no tengan el carácter de habitualidad que se denuncia en el escrito de queja.

Por otra parte, de la documentación obrante en nuestro poder se concluyó que la Gerencia de Atención Primaria de Burgos estaba incumpliendo la obligación establecida en el art. 12.2 del Decreto 61/2005, de 28 de julio, referente al deber que tiene cada Centro de gestión de llevar a cabo una planificación de su actividad a medio plazo (seis meses) para conocimiento del personal de la Institución Sanitaria, con el objeto de alcanzar el grado de estabilidad necesario para efectuar la programación funcional del centro y la actividad de los profesionales.

En este sentido, parecía necesario que por parte de la Gerencia de Atención Primaria de Burgos, dada la problemática que desde hace algún tiempo viene sucediendo con los Facultativos del SUAP, se agilizaran los trámites conducentes a aprobar el calendario laboral del Servicio de Urgencias de Atención Primaria de Burgos con mayor celeridad a fin de que los profesionales adscritos al Servicio pudieran emplear con la suficiente antelación los instrumentos de defensa que la Ley les atribuye.

En definitiva, el estudio del expediente de queja puso de manifiesto, más allá de la discusión acerca del criterio interpretativo de lo que debe entenderse como personal nocturno, que los Facultativos del SUAP de Burgos, quizás por una escasa dotación de medios personales, se encontraban en una situación de desventaja frente al resto de profesionales del ámbito de la Atención Primaria, sobre todo, en lo que respecta a la limitación del disfrute del derecho a las vacaciones, permisos y licencias por motivo de necesidades del servicio.

A ello debía unirse que la falta de medios personales del SUAP no solo había dado lugar a la imposibilidad en muchas ocasiones de conciliar la vida familiar y laboral de los profesionales implicados, sino también, y lo que parecía mucho más grave aún, a una sobrecarga de guardias de los Facultativos que, en última instancia, podría afectar a la calidad del servicio prestado a los usuarios del Sistema de Salud.

Con base en la argumentación aludida se remitió a la Consejería de Sanidad esta resolución:

“1.- Que en aplicación de la normativa comunitaria reguladora de la protección de la seguridad y salud de los trabajadores del sector sanitario a través de la regulación de los tiempos de trabajo y del régimen de descansos, en particular, de las Directivas 93/104/CE, del Consejo, de 23 de noviembre de 1993, y 2000/34/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de junio de 2000, y ante la aparente inexistencia de impedimento legal alguno, se estudie, previa negociación en la Mesa Sectorial del ámbito sanitario, la posibilidad de reformar el Decreto

61/2005, de 28 de julio, sobre jornada laboral y horario en los centros e Instituciones Sanitarias de la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León, a fin de considerar el trabajo de los Facultativos de los Servicios de Urgencia de Atención Primaria a efectos del cómputo de su jornada como de turno nocturno.

2.- Que por parte de la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León se articulen los mecanismos que se estimen pertinentes para que los Facultativos del SUAP de Burgos, únicamente en casos excepcionales y conforme a lo establecido en la normativa en vigor, sean obligados fuera de su correspondiente jornada de trabajo a incorporarse de forma imprevista e inmediata al servicio sanitario.

3.- Que se adopten las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento del deber que, según el art. 12.2 del Decreto 61/2005, de 28 de julio, tienen los Centros de gestión del ámbito sanitario de planificar su actividad con un mínimo de 6 meses para conocimiento del personal de la Institución sanitaria de que se trate.

4.- Que por parte del órgano que corresponda de la Gerencia Regional de Salud se proceda, a la mayor brevedad posible, a supervisar el funcionamiento del SUAP de Burgos, con la finalidad de acometer, si así fuese necesario, una ampliación de los medios personales adscritos al Servicio, y garantizar que los Facultativos del citado Servicio puedan disfrutar de sus vacaciones, permisos y licencias en las condiciones más similares posibles a las del resto de los profesionales médicos de Atención Primaria de Burgos”.

Esta resolución no ha sido respondida en la fecha de cierre del informe.

3.5. Ayudas de la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León

En el expediente **Q/272/07** se aludía a la resolución de 10 de abril de 2006, de la Gerencia Regional de Salud, por la que se convocan y se abre el plazo de solicitud de las Ayudas de Acción Social de 2005 para el personal de la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León.

Según manifestaciones del autor de la queja, dicha convocatoria resulta discriminatoria en el apartado de Ayudas por Estudios del personal, de sus hijos o huérfanos, al establecer un límite en el número de beneficiarios por solicitante que podrán percibir la ayuda, límite que consiste en el resultado de dividir entre dos el número total de beneficiarios o hijos computables, debiendo estimarse como ayuda completa la fracción decimal si la hubiere.

Esta regulación suponía como consecuencia que una familia con un solo hijo percibiría el 100% de la ayuda mientras que otra familia con dos hijos solamente accedería al 50% de la ayuda, lo que supone un patente

trato discriminatorio para estas familias frente a las que tienen un solo hijo.

Visto el informe emitido por la Consejería de Sanidad en relación con el asunto que motivó la reclamación, esta Procuraduría tuvo conocimiento de que el problema se encontraba en vías de ser resuelto con la entrada en vigor de la Ley 2/2007, de 7 de marzo, del Estatuto jurídico del personal estatutario del Servicio de Salud de Castilla y León, texto legal que abre la posibilidad de reformar las ayudas de acción social.

Efectivamente, el art. 75 de la Ley regula la Acción Social del personal estatutario, remitiéndose a un futuro Plan de Acción Social, el cual, de conformidad con lo establecido en el art. 91.2, letra c), de la Ley, ha de ser objeto de negociación en la Mesa Sectorial.

En este sentido, la posibilidad de reformar la convocatoria que dio lugar a la reclamación entraba dentro de la negociación con las organizaciones sindicales, y en este sentido, la Consejería de Sanidad señaló que la propuesta realizada por el reclamante *“será uno de los aspectos a tener en cuenta en la negociación”*.

En el expediente **Q/628/07** se aludía a una reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por un funcionario del Cuerpo de Titulados Universitarios de Primer Ciclo (Aparejadores y Arquitectos Técnicos) que presta servicios en la Gerencia de Salud de las Áreas de Valladolid.

Según manifestaciones del autor de la queja, dicha reclamación, que tiene su origen en un accidente de tráfico que sufrió el citado funcionario al desplazarse en su vehículo particular para la inspección del Centro de Salud de Zaratán en una comisión de servicio debidamente autorizada, no había sido objeto de resolución.

A la vista de lo informado por la Consejería de Sanidad, se pudo comprobar que no se había dictado la resolución del expediente de responsabilidad y que no obraba el preceptivo informe del Consejo Consultivo de Castilla y León.

Por lo tanto, puesto que aún no existía un acto definitivo de la Administración sanitaria limitador de los derechos del ciudadano, no resultaba procedente aún la supervisión del Procurador del Común.

Sin perjuicio de lo expuesto, y siendo necesario que la Consejería de Sanidad emitiera la oportuna resolución una vez que ha transcurrido el plazo de seis meses reglamentariamente establecido desde que la reclamación de responsabilidad fue presentada, esta Procuraduría estimó que la pretensión del autor de la queja de ampliar el ámbito de aplicación de la convocatoria de ayudas económicas de la Gerencia Regional de Salud para compensar los gastos ocasionados por daños en los vehículos particulares derivados de accidentes de circulación acaecidos por razón del servicio resultaba totalmente razonable.

Las convocatorias de los años 2006 y 2007, contemplaban ayudas económicas para compensar gastos derivados de la reparación de daños producidos por accidentes de circulación de los empleados públicos sufridos en el desempeño de sus puestos de trabajo con dos matices relevantes: El primero, es que los accidentes deben tener su origen en desplazamientos a consultorios locales, consultas ambulatorias periféricas de especialidades médicas o para atender avisos domiciliarios; El segundo, es que el personal que solicita las ayudas debe estar adscrito a las Gerencias de Atención Primaria y Atención Especializada.

Este razonamiento implica que el funcionario mencionado en la reclamación, que presta servicios en la Administración regional como Arquitecto Técnico en la Gerencia de las Áreas de Salud de Valladolid, es excluido de las ayudas por no prestar servicios en un centro de trabajo adscrito a las Gerencias de Atención Primaria y Especializada.

Era claro que dicho empleado público realizaba inspecciones que le obligan a utilizar su vehículo particular con bastante asiduidad para el ejercicio de sus funciones. Sin embargo, la resolución por la que se convocan ayudas le excluye por prestar servicios en una dependencia de la Gerencia Regional de Salud que no está prevista en el ámbito de aplicación de la convocatoria, algo que podría entrar en colisión con el principio de igualdad, dado que otros empleados públicos que también se ven en la obligación de realizar servicios para la Administración empleando su vehículo particular sí tienen la posibilidad de acceder a las ayudas, al contrario que el funcionario citado en el escrito de queja.

En definitiva, lo que esta Institución quiso proponer era la conveniencia de ampliar el ámbito de aplicación de las ayudas económicas mencionadas en el escrito de queja a todos aquellos empleados públicos que por razón de los cometidos atribuidos a su puesto de trabajo se vean obligados a utilizar su vehículo particular.

En virtud de todo lo expuesto, consideramos oportuno formular a la Consejería de Sanidad la siguiente sugerencia:

“Que, previa negociación con los legítimos representantes de los empleados públicos, se realicen las actuaciones que sean necesarias para incluir en el ámbito de aplicación de la Convocatoria de ayudas económicas de la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León para compensar los gastos ocasionados por daños en los vehículos particulares derivados de accidentes de circulación acaecidos por razón del servicio a todos aquellos empleados públicos al servicio de la Administración sanitaria que, por razón de los cometidos atribuidos a su puesto de trabajo, se vean en el deber de utilizar su vehículo particular para el desarrollo de las funciones asignadas”.

Esta sugerencia fue aceptada por la Consejería de Sanidad.

3.6. Información a la Junta de Personal Estatutario y Funcionario del Área de Salud de El Bierzo

En el expediente **Q/1561/06** se aludía a la falta de respuesta por la Gerencia Regional de Salud y por las Gerencias de Atención Especializada y Primaria del Área de Salud del Bierzo a diversas solicitudes de información que ha venido presentando la Junta de Personal Estatutario y Funcionario de la precitada Área de Salud desde el año 2003, lo que podría vulnerar lo establecido en el art. 9 de la Ley 9/1987, de 12 de junio, de Órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones públicas.

En el informe emitido por la Consejería de Sanidad se hacía constar que *“existe una relación continua y directa entre los representantes de la Administración y los representantes sindicales”* y que *“desde la Administración se ha ido dando respuesta a la información solicitada bien directamente, de palabra o por escrito, bien indirectamente en las numerosas reuniones que se han celebrado...”*.

Junto al informe de la Consejería de Sanidad se aportó un dossier exhaustivo de documentos concernientes a las solicitudes de información atendidas a la Junta de Personal Estatutario y Funcionario del Área de Salud de El Bierzo por la Gerencia de Atención Primaria de El Bierzo y la Dirección del Hospital de El Bierzo desde el día 1 de enero de 2005.

A la vista de lo informado y de la documentación obrante en nuestro poder, se centró la controversia atendiendo a las cuestiones puntuales indicadas en el escrito de queja cuestiones que se significaban a título de ejemplo y que eran las siguientes:

Primera. Desde el año 2004 se viene solicitando información relativa a los contratos posteriores al año 1984 en los Servicios de Radiología y Laboratorio del Hospital de El Bierzo, de las categorías de Auxiliar de Enfermería y ATS/DUE.

Segunda. Desde el año 2003 se vienen denunciando problemas por parte del colectivo de Celadores en cuanto a los medios materiales, fundamentalmente respecto a los carros y otros materiales de trabajo.

Tercera. Se ha solicitado información sobre las condiciones de los trabajadores que prestan servicios en consultas externas y sobre los que prestan servicios en el Archivo de la planta del sótano, sin que se haya recibido respuesta alguna.

Cuarta. En reiteradas ocasiones se ha solicitado también información sobre los criterios seguidos por la Dirección del Hospital para asignar los cursos de formación a los diferentes trabajadores, sin que se hayan

expuesto las pautas que justifiquen los acuerdos adoptados en esta materia. Asimismo, se ha solicitado información sobre los planes de formación del personal para los años 2005 y 2006, sin obtener respuesta alguna.

Quinta. Se ha pedido información sobre los Coordinadores de Formación, su nombramiento, contratación y remuneraciones.

Sexta. Igualmente se ha denunciado la falta de información relativa a la realización de guardias localizadas, las remuneraciones obtenidas y los horarios en los cuales se realizan tales guardias.

Séptima. En relación con el Decreto 61/2005, de jornada laboral y horario en los Centros e Instituciones sanitarias de la Gerencia Regional de Salud, la Junta de Personal Estatutario y Funcionario del Área de El Bierzo ha denunciado su aplicación irregular en el Área de Salud de El Bierzo sin que se hayan dado por los responsables de la Gerencia Regional de Salud ningún tipo de explicaciones.

Tramitado el expediente de queja, se constató que existía una total y absoluta disparidad de criterios entre la Junta de Personal Funcionario y Estatutario del Área de Salud de El Bierzo y la Gerencia Regional de Salud respecto al cumplimiento por parte de la Administración del deber que tiene de facilitar la información requerida por los legítimos representantes de los empleados públicos.

Las conclusiones alcanzadas en la tramitación del expediente de queja fueron éstas:

Primera. Que, en opinión de esta Procuraduría, visto el listado elaborado por la Consejería de Sanidad en el que se enumeran los escritos remitidos a los representantes de los empleados públicos por la Gerencia de Atención Primaria de El Bierzo y por la Gerencia del Hospital de El Bierzo, no se aprecia una vulneración sistemática y continuada por la Administración sanitaria del deber de información. No obstante lo anterior, se constata que en algunos casos puntuales la representación sindical no ha accedido a la información requerida, bien porque la Administración no emitió la oportuna respuesta, bien porque tal respuesta no se correspondía con la concreta solicitud de información formulada.

Segunda. Es necesario precisar que en el amplio volumen de documentos aportados por el autor de la queja no todos los escritos tienen la consideración de peticiones de información, sino que algunos de ellos son denuncias o meras propuestas o sugerencias.

Tercera. Se considera que una circunstancia que ha podido constituirse como factor determinante en la controversia aludida en el escrito de queja es la distinta naturaleza de los escritos remitidos a los responsables de la Gerencia Regional de Salud en el Área de El Bierzo. En este sentido, resulta indudable que el trámite que la

Administración sanitaria debe realizar de los diversos escritos será distinto en atención a las características del escrito o de la petición concreta de que se trate, de manera que no puede exigirse a la Administración sanitaria que realice una tramitación idéntica con todos las solicitudes sin valorar el alcance y contenido singular que éstas pudieran tener.

Así, se pudo observar que muchos escritos aportados por el autor de la queja carecían de diligencia de registro de entrada, lo que hace suponer que quizás no llegaron a sus destinatarios. Si a este hecho se une que, al parecer, mucha información ha sido solicitada de manera verbal, todo ello implica que la carencia de un sistema o procedimiento formal y registrado de las solicitudes de información se constituye como uno de los elementos causantes de la problemática existente en el Área de Salud de El Bierzo.

Cuarta. La Ley 9/1987, de 12 de junio, por la que se regulan los órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones públicas -texto legal vigente en las fechas que se tramitó el expediente de queja- desarrolla las peculiaridades del ejercicio del derecho a la sindicación de los funcionarios públicos en cumplimiento de lo establecido en el art. 103.3 CE.

Por lo que se refiere al objeto de la queja -que inicialmente era la deficiente información trasladada por la Administración sanitaria a los representantes de los empleados públicos funcionarios y estatutarios del Área de Salud de El Bierzo-, está fuera de duda que las Juntas de Personal tendrán facultades para recibir información que le será facilitada trimestralmente sobre la política de personal del Organismo (art. 9.1), para tener conocimiento y ser oídos en materia de vacaciones, permisos y licencias (art. 9.4.b) y en lo concerniente a las cantidades que deban percibir los funcionarios por complemento de productividad (art. 9.4.c), y para vigilar el cumplimiento de las normas vigentes en materia de condiciones de trabajo, seguridad social y empleo, y ejercer, en su caso, las acciones legales oportunas ante los organismos competentes (art. 9.6).

Quinta. Si bien el listado de escritos enumerado por la Consejería de Sanidad en su informe de fecha 12 de febrero de 2007 acredita que se ha estado dando respuesta a las peticiones de los representantes sindicales con cierta regularidad, hay que destacar que en algunos casos la propia Consejería de Sanidad reconoce que no se ha dado respuesta formal a tales peticiones. Entre las solicitudes no contestadas estarían tres escritos relativos a la realización de Atención Continuada Localizada, a los Planes de Reducción de listas de espera y al Coordinador de Formación, respectivamente.

Sexta. Según manifiesta la Junta de Personal Estatutario y Funcionario del Área de Salud de El Bierzo, la información facilitada por la Administración no se corresponde con las peticiones y, en los casos que se ha

emitido una respuesta por escrito la información es “escasa” y “sesgada” y, en cuanto al personal facultativo “nula”.

La citada Junta de Personal, junto a la problemática de la información, añade un nuevo objeto de controversia que es la falta de negociación con la Administración sanitaria en algunas materias, en particular la concerniente a la publicidad de la convocatoria para la provisión de diversos puestos de trabajo de personal sanitario por el sistema de libre designación, en cuyo caso se emplea por la Gerencia de Salud del Área de El Bierzo un criterio distinto al seguido con los puestos de supervisión del personal sanitario, puesto que en este último caso se facilitan a la Junta de Personal tanto las convocatorias como los correspondientes nombramientos.

A tenor de lo expuesto, los puntos de vista declarados por cada una de las partes en lo que afecta al conflicto sometido a nuestro conocimiento son radicalmente diferentes. En cualquier caso, se ha acreditado que, al menos en algunos casos, la Administración no ha dado oportuna respuesta a las peticiones formuladas por los representantes de los empleados públicos, lo que vulnera el mandato establecido en el art. 9.1 de la Ley 9/1987.

Ahora bien, a nuestro parecer, ello no significa, como se dice en la reclamación, que la Administración regional esté incumpliendo sistemáticamente el deber de información que tiene respecto de las condiciones laborales de los empleados públicos a su servicio, sino que las distintas deficiencias advertidas podrían guardar relación con otros factores, como pudieran ser la inexistencia de un cauce formal de petición de información, el distinto contenido de las solicitudes formuladas por la Junta de Personal o la imposibilidad material de demostrar el alcance de la información verbal facilitada por los responsables sanitarios a los legítimos representantes de los empleados públicos.

La resolución remitida a la Consejería de Sanidad fue ésta:

“- Que ante la controversia descrita en el expediente de queja sobre las deficiencias existentes en la información facilitada a la Junta de Personal Estatutario y Funcionario del Área de Salud de El Bierzo por los responsables de la Gerencia Regional de Salud, y dada la absoluta disparidad de criterios de las partes implicadas, se aborde el establecimiento bien de un cauce formal de presentación de solicitudes de información por los representantes de los empleados públicos bien de cuantas medidas se estimen oportunas al efecto, con el fin de dar satisfacción al derecho de la precitada Junta de Personal a recibir la información que les reconoce el art. 9, puntos 1 y 3, de la Ley 9/1987, de 12 de junio, por la que se regulan los órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas.

- *Que, vista la última denuncia interpuesta por la Junta de Personal aludida en el punto anterior, se proceda por la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León a supervisar si la Gerencia de Salud de Área de El Bierzo y la Gerencia del Hospital de El Bierzo están dando cumplimiento a la normativa reguladora de la negociación colectiva y de la participación en la determinación de las condiciones de trabajo, en los términos previstos en los arts. 30 y siguientes de la Ley 9/1987, de 12 de junio*".

La Consejería de Sanidad, recibida nuestra resolución nos puso de manifiesto que a fin de proceder a dar cumplimiento a la propuesta del Procurador del Común, se había solicitado, a través de la Gerencia de Salud de las Áreas de León, la realización de las actuaciones oportunas por las Gerencias de Atención Primaria y Especializada del Área de Salud del Bierzo.

3.7. Prevención de riesgos laborales

En el escrito de queja **Q/912/07** se hacía alusión a la falta de respuesta de la Gerencia del Hospital Universitario de Salamanca a las solicitudes de diversos delegados de Prevención de Riesgos Laborales, mediante las que se requerían los estudios, evaluaciones y recomendaciones realizadas por el Área Técnica del Servicio de Prevención del Área de Salud.

El informe elaborado por Consejería de Sanidad en respuesta a nuestro requerimiento de información hacía constar que las evaluaciones de riesgo laboral eran conocidas por los Delegados de Prevención, ya que éstos acompañan a los Técnicos del Servicio de Prevención de Riesgos Laborales cuando se realizan.

Además, se aclaraba que los informes de las evaluaciones de riesgo están a disposición de los Delegados de Prevención y que, en estricta aplicación del acuerdo adoptado por el Comité de Seguridad y Salud, se había entregado copia de las medidas de corrección propuestas a los representantes de las organizaciones sindicales que forman parte del mencionado Comité.

A la vista de lo informado y de las nuevas circunstancias conocidas en la tramitación del expediente de queja, se realizaron las siguientes consideraciones:

Primera. El alcance de esta resolución está en relación directa con otro trabajo anterior de esta Institución, en concreto con la resolución dictada en los expedientes **Q/904/05** y **Q/1104/05**, la cual fue aceptada expresamente por la Consejería de Sanidad mediante escrito de fecha 24 de julio de 2006.

En dicha resolución las propuestas remitidas por esta Procuraduría a la Consejería de Sanidad fueron las siguientes:

"1.- Que por parte de los órganos que correspondan de la Consejería de Sanidad se realicen cuantas actuaciones de investigación sean necesarias

para determinar la realidad de los hechos acaecidos en el Servicio de Prevención de la Gerencia de Salud del Área de Salamanca, constatando el cumplimiento por parte de los órganos de la Administración sanitaria -en particular de la Gerencia de Atención Especializada- de las obligaciones impuestas por la normativa vigente en materia de Protección de Riesgos Laborales.

2.- Que se adopten, si así fuere preciso, las medidas de coordinación oportunas entre el Área Técnica del Servicio de Prevención y la Gerencia de Atención Especializada con la finalidad de que los cometidos desempeñados por los empleados públicos responsables en la materia de seguridad y salud laboral se realicen del mejor modo posible y con toda la información que resulte imprescindible para el adecuado desarrollo de sus funciones.

3.- Que dentro de las disponibilidades presupuestarias, y atendiendo a las circunstancias previstas en el art. 31 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, se adopten las medidas que, en su caso, resulten pertinentes en orden a incrementar los medios personales y materiales adscritos al Servicio de Prevención de la Gerencia de Salud del Área de Salamanca".

Segunda. La argumentación jurídica empleada en la precitada resolución es básicamente la misma que corresponde aplicar a este expediente de queja. Por ello, no resultaba necesario reiterar los mismos razonamientos, a salvo de la necesidad de insistir en el alcance de lo establecido en el art. 36.2, letra d), de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, precepto que contempla que los Delegados de Prevención, en el ejercicio de sus competencias, estarán facultados para recibir del empresario las informaciones obtenidas por éste procedentes de las personas u órganos encargados de las actividades de protección y prevención en la empresa, siempre que guarden relación con las condiciones de trabajo en el caso de que sean necesarias para el desarrollo de sus funciones, y con las limitaciones establecidas en el propio texto de la Ley (art. 22.4) sobre el acceso a la información médica de carácter personal.

Tercera. Al contrario de lo manifestado en el informe remitido por la Consejería de Sanidad, obran en poder de esta Institución diversos escritos de los que parecía deducirse que la Gerencia de Salud del Área de Salamanca no estaba dando cumplimiento a las obligaciones que tiene atribuidas en materia de prevención de riesgos laborales, lo que podría estar generando riesgos concretos en la seguridad y salud laboral de los empleados públicos del sector sanitario salmantino.

En primer lugar, hay que reseñar, según se hace constar en el Acta nº 4 de 14 de diciembre de 2006 del Comité de Seguridad y Salud del Área de Salamanca (Apartado I "Lectura y aprobación, si procede, del Acta

de la Sesión anterior”) que “entre los delegados de prevención que solicitaron las evaluaciones de riesgos que efectuaron otros Comités, deben figurar los de CSI-CSIF, CEMSATSE, UGT y CCOO”.

Así pues, parece evidente que las organizaciones sindicales al realizar dicha solicitud, lo hicieron ante la falta de colaboración de la Gerencia de Salud del Área de Salamanca.

En el expediente de queja obra información respecto a diversas denuncias formuladas por las organizaciones sindicales CSI-CSIF y UGT. Por lo que se refiere a la primera organización citada, en criterio totalmente distinto al manifestado por la Gerencia de Salud del Área de Salamanca, se declaraba que las evaluaciones de riesgo no habían sido entregadas a los Delegados de Prevención y, por otra parte, se aludía a la realización de varios informes por el Área Técnica del Servicio de Prevención, los cuales, entre las medidas de corrección propuestas, incluían siete propuestas de paralización de actividad.

Estas propuestas, que implicaban, según el reclamante, la detección de un riesgo grave e inminente para la seguridad y salud de los trabajadores, no habían sido comunicadas ni a los trabajadores, ni a sus representantes legítimos, ni siquiera a los Delegados de Prevención y tampoco consta que la Gerencia de Salud del Área de Salamanca hubiera adoptado medida alguna en relación con dichas propuestas.

Como manifestaba el autor de la queja, parecía claro que la veracidad de las alegaciones contenidas en el informe de la Gerencia de Salud del Área de Salamanca serían de fácil supervisión, simplemente a la vista de los documentos mediante los cuales el Secretario del Comité de Seguridad y Salud del Área de Salamanca certifica la información transmitida a los Delegados de Prevención, la fecha de la transmisión, así como las deliberaciones propuestas, decisiones y actuaciones realizadas por el mencionado Comité.

Por otra parte, se ha recibido en esta Institución otro escrito referido a una organización sindical en el que también se manifiesta que la información facilitada por la tantas veces mencionada Gerencia de Salud de Área no se ajusta a la realidad. En este caso, se dice que el motivo empleado para no entregar la documentación es que se trataba de una gran cantidad de papel y que digitalizar la documentación sería técnicamente muy complicado.

Esta discrepancia existente entre la Gerencia de Salud del Área de Salamanca y las diversas organizaciones sindicales ha sido puesta en conocimiento de la Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social de Salamanca mediante denuncia interpuesta en fecha 19 de abril de 2007 por los representantes de los trabajadores.

Dicha controversia ha sido resuelta, en principio, en sentido favorable a los denunciados, por considerar el

órgano inspector de acuerdo con lo establecido en el art. 45 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales que la Gerencia de Salud del Área de Salamanca estaba vulnerando la normativa vigente en materia de seguridad y salud laboral.

En efecto, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de Salamanca ha emitido una propuesta de requerimiento a la precitada Gerencia de Salud, motivada en el Criterio Técnico 43/2005 de la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social sobre el derecho de los Delegados de Prevención al acceso a la documentación preventiva.

En la propuesta se contenían los siguientes requerimientos:

Primero. Se requiere a la empresa (la Gerencia de Salud del Área de Salamanca) para que entregue a los Delegados de Prevención copia de las evaluaciones de riesgos realizadas hasta el momento y de las que en el futuro se realicen.

Segundo. Se requiere a la empresa para que entregue a los Delegados de Prevención copia del informe de aptitud que respecto de cada trabajador le es remitido por el Servicio de Prevención.

Lo expuesto hasta el momento nos lleva a concluir que la Gerencia de Salud del Área de Salamanca podría estar incurriendo en su actuación en diversas infracciones de la normativa reguladora de la prevención de riesgos laborales, y por ello sería recomendable que dicha actuación fuera supervisada por la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León para, en su caso, adoptar las medidas correctoras oportunas.

Cuarta. Además de las circunstancias expuestas hasta el momento, en el expediente de queja fueron planteadas algunas cuestiones que resultaban novedosas en relación con el estudio desarrollado por esta Procuraduría en los expedientes del año 2005 aludidos anteriormente.

La primera de estas cuestiones era el supuesto incumplimiento por la Gerencia de Salud del Área de Salamanca del deber de la Administración en su vertiente de empresa de consultar a los trabajadores, con la debida antelación, la adopción de las decisiones relativas a la prevención de riesgos laborales, en general, y a la planificación y organización del trabajo en la empresa en todo lo relacionado con las consecuencias que pudieran derivarse para la seguridad y salud de los trabajadores en los términos previstos en el art. 33.1 LPRL.

En segundo lugar, una organización sindical manifestó a esta Institución que la Gerencia de Salud del Área de Salamanca venía sistemáticamente denegando el acceso a los informes de aptitud de los trabajadores previstos en el art. 22.1 LPRL. En cuanto a este asunto, esta Procuraduría consideró, compartiendo el criterio manifestado por la Inspección de Trabajo, que la

Gerencia debería atender las solicitudes de los Delegados de Prevención, siempre y cuando se garantice tanto la intimidad y la dignidad de la persona del trabajador como la confidencialidad de toda la información relacionada con su estado de salud, en cumplimiento de lo establecido en el art. 22.2 LPRL.

Asimismo, no cabía presuponer, como así parece ser que ha venido considerando la Gerencia de Salud del Área de Salamanca, que la cesión de los informes de aptitud de los trabajadores a los Delegados de Prevención podría implicar un grave riesgo desde el punto de vista de la confidencialidad de la información suministrada. En este orden de cosas, hay que destacar que el ordenamiento jurídico contempla el deber de sigilo profesional no solamente para los Delegados de Prevención sino también para la propia Administración y las eventuales consecuencias que conllevaría el incumplimiento de tal deber de sigilo ya están previstas en el art. 37.3 LPRL y en el art. 65 del Estatuto de los Trabajadores.

Como última cuestión, debemos referirnos a la denuncia que un sindicato ha realizado acerca de la falta de colaboración de la Gerencia de Salud del Área de Salamanca con los Delegados de Prevención, algo que se demuestra a tenor de la existencia de al menos 30 escritos de denuncia sobre circunstancias puntuales de riesgo para los trabajadores (algunas de ellas, parece ser, de fácil solución), los cuales no han sido objeto de contestación.

Ejemplo de lo que se acaba de indicar es la última denuncia relativa al Plan de Autoprotección para Atención Especializada que fue remitida a la Gerencia del Área de Salud de Salamanca por el Delegado de Prevención de la FSP-UGT en fecha 18 de septiembre de 2007. En esta denuncia se aporta un dossier fotográfico, realizado la primera semana del mes de septiembre, que acredita la existencia de riesgos manifiestos para los trabajadores.

En conclusión, en el estudio del presente expediente se constató que la gestión de la materia de prevención de riesgos laborales en la Gerencia de Salud del Área de Salamanca podía ser manifiestamente mejorable y que, en aras del mejor desarrollo del deber que tienen las Administraciones públicas de velar por la seguridad e higiene en el trabajo contemplado en el art. 40.2 CE, sería necesario articular o, cuando menos, fortalecer las medidas de transmisión de información y colaboración previstas entre la Administración Sanitaria y los Delegados de Prevención con el único e indudable fin de prevenir y evitar los riesgos laborales que parecen concurrir en la actualidad en los centros hospitalarios de la ciudad de Salamanca.

En virtud de todo lo expuesto consideramos oportuno formular la siguiente resolución:

“1.- Que por el órgano administrativo que corresponda de la Gerencia Regional de Salud de

Castilla y León se proceda a supervisar a la mayor brevedad posible si la Gerencia de Salud del Área de Salamanca está dando cumplimiento a las prescripciones establecidas en la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, y, en particular, en lo relativo al deber de facilitar a los Delegados de Prevención la información y documentación relativa a las condiciones de trabajo que sean necesarias para el ejercicio de sus funciones en los términos previstos en el art. 36.2, letra b), del citado texto legal.

2.- Que en el supuesto de que la propuesta de requerimiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de Salamanca remitida a la Gerencia de Salud del Área de Salamanca -y que fue adoptada a consecuencia de la denuncia formulada por los representantes de los trabajadores en fecha 19 de abril de 2007- hubiera alcanzado carácter definitivo, se proceda por parte de la citada Gerencia a realizar las actuaciones necesarias para dar cumplimiento a tal propuesta. En el hipotético caso de que la propuesta del órgano inspector no hubiera adquirido firmeza ante las eventuales alegaciones formuladas por la Administración sanitaria en el plazo de 15 días hábiles establecidos al efecto, se requiere que se informe de dicha circunstancia a los Delegados de Prevención del Comité de Seguridad y Salud de la Gerencia de Salud del Área de Salamanca.

3.- Que se adopten las medidas necesarias para garantizar que la Gerencia de Salud del Área de Salamanca proceda a dar satisfacción al deber de consulta a los trabajadores contemplado en el art. 33 LPRL.

4.- Que se dicten las instrucciones pertinentes a la Gerencia de Salud del Área de Salamanca para que se dé el trámite adecuado y se remita respuesta expresa a cuantas denuncias le sean remitidas en su ámbito competencial por los Delegados de Prevención del Comité de Seguridad y Salud Laboral”.

Esta resolución en la fecha de cierre del informe no había sido respondida por la Consejería de Sanidad.

4. FUNCIÓN PÚBLICA POLICIAL

El último Subárea de la Función Pública viene constituido por la Función Pública Policial, ámbito en el cual fueron presentadas 7 quejas, lo que supone un leve descenso en relación con las 9 que se interpusieron en el año 2006.

Dichas quejas tenían como objeto las diversas circunstancias que forman parte de la relación de servicios que une a los funcionarios policiales con la Administración correspondiente (sistemas de selección, retribuciones, jornada de trabajo, etc.).

En este sector de actividad se emitieron por el Procurador del Común dos resoluciones referidas al empleo de la uniformidad policial en el Ayuntamiento de Miranda de Ebro (Burgos) y a la apertura del proceso negociador con los representantes de los empleados públicos del Ayuntamiento de Piedralaves (Ávila), que en ambos casos fueron aceptadas.

Finalmente, por lo que se refiere a la colaboración de las administraciones en la materia de Función Pública Policial, las actuaciones se han desarrollado sin ningún tipo de incidencia significativa al respecto.

En el expediente **Q/2248/06** se aludía a la situación de conflictividad que desde hace algún tiempo vienen manteniendo los miembros de la Policía Local del Ayuntamiento de Piedralaves.

Según manifestaciones del autor de la queja, la controversia tenía muchos puntos de conflicto, entre los cuales podrían destacarse el abono de las retribuciones correspondientes a la prestación de servicios en turno de noche y días festivos, la falta de un Acuerdo regulador de las condiciones de trabajo tras la denuncia por el Ayuntamiento de Piedralaves del Pacto suscrito el año 2001, la irregular prestación de servicios en las dependencias de la Policía Local por un funcionario que no ostenta la condición de Policía y el retraso generalizado en la entrega de los cuadrantes de trabajo de los correspondientes meses.

En virtud de los argumentos expuestos por el autor de la queja y examinada la información remitida por el Ayuntamiento de Piedralaves se emitió esta resolución:

“1.-Que habiendo transcurrido más de cuatro años desde que el último Pacto de Aplicación al Personal del Ayuntamiento de Piedralaves perdió su vigencia, y en virtud de lo contemplado en el art. 31.1 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, precepto que reconoce a los empleados públicos el derecho a la negociación colectiva, a la representación y a la participación institucional para la determinación de sus condiciones de trabajo, se proceda a la mayor brevedad posible por el Ayuntamiento de Piedralaves a la apertura del proceso de negociación de un nuevo Acuerdo regulador de las condiciones laborales de los empleados públicos a su servicio.

2.- Que se adopten las instrucciones necesarias para que el Auxiliar de la Policía Local del Ayuntamiento de Piedralaves no ejerza tareas policiales o que requieran la condición de Agentes de la Autoridad, en cumplimiento de lo establecido en el art. 146.1 del Decreto 84/2005, de 10 de noviembre, por el que se aprueban las Normas Marco a que han de ajustarse los Reglamentos de las policías locales en el ámbito de la Comunidad de Castilla y León. En el supuesto de que el citado empleado público hubiera accedido a la categoría de Vigilante Municipal del Grupo D en aplicación de lo establecido en la Dispo-

sición Transitoria primera, punto tres, de la Ley 9/2003, de 8 de abril, de Coordinación de Policías Locales de Castilla y León, se requiere que sus funciones se adapten al listado enumerado en el art. 139.2 de las precitadas Normas Marco.

3.- Que se proceda a supervisar el estado de las dependencias de la Policía Local con el fin de realizar, tan pronto sea posible, cuantas obras y reformas fueran necesarias con el objeto de dar cumplimiento a las prescripciones establecidas en la normativa vigente en materia de Prevención de Riesgos Laborales”.

El Ayuntamiento de Piedralaves, tras recibir la resolución, informó que se había fijado el día 24 de septiembre de 2007 como fecha de iniciación de las negociaciones para un nuevo Acuerdo regulador de las condiciones laborales de los empleados públicos a su servicio. La fecha citada, según manifestaba el Ayuntamiento de Piedralaves, había sido comunicada al representante sindical y aceptada por el mismo.

Por lo que se refiere a las funciones desarrolladas por el Auxiliar de la Policía Local, el Ayuntamiento declaró que dicho funcionario no ejercía ningún tipo de tareas policiales o que requieran la condición de agente de la autoridad.

Finalmente, en cuanto a la revisión de las dependencias de la Policía Local, el Ayuntamiento de Piedralaves declaró que *“es un objetivo de esta Corporación el poder habilitar un espacio en mejores condiciones que las actuales, de momento no se ha podido llevar a cabo debido a la escasez de recursos de los que dispone este Ayuntamiento, como un punto de interés básico de la Corporación se están estudiando diversas posibilidades...”*.

En el expediente **Q/60/07** se aludía a una Instrucción del Concejal de Personal del Ayuntamiento de Miranda de Ebro mediante la que se autorizaba a un funcionario policial, con cargo de representante sindical, a acudir a reuniones relacionadas con el desarrollo de funciones sindicales con su uniforme de policía. Dicha Instrucción, en opinión del reclamante, sería contraria a una previa resolución de Alcaldía.

Según manifestaciones del autor de la queja, la precitada Instrucción resultaba contraria a las Normas Marco a las que han de ajustarse los reglamentos de las policías locales en el ámbito de la Comunidad de Castilla y León, aprobadas por Decreto 84/2005, de 10 de noviembre.

En atención a nuestro requerimiento de información el Ayuntamiento de Miranda de Ebro hizo constar que era uso habitual que los representantes de los trabajadores convocados a reuniones por parte de la Corporación abandonasen su servicio para asistir a las mismas y, que una vez finalizadas las reuniones, los empleados públicos se reincorporan a su puesto de trabajo.

En dichas ocasiones, ninguno de los trabajadores convocados se cambia de vestuario y asisten con el uniforme de trabajo correspondiente, lo que supone un ahorro de tiempo y una reincorporación más rápida al puesto de trabajo habitual. Esta práctica, según se advierte en el informe, no ha sido autorizada expresamente por Alcaldía, pero sí consentida en su condición de Jefatura de Personal, de conformidad con lo establecido en el art. 41.15 del RD 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, precepto que atribuye al Alcalde-Presidente de la Corporación la función de ejercer la Jefatura directa de la Policía Municipal.

El Ayuntamiento justifica la asistencia a reuniones de empleados públicos uniformados en la regulación establecida en el art. 3.1 del Código Civil, norma jurídica que dispone que las normas serán interpretadas según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquéllas.

Sin embargo, en un criterio de estricta legalidad, esta Procuraduría advirtió que la regulación del uso del uniforme policial en las Normas Marco es clara y que el art. 2.2 del Decreto 84/2005 excluye en todo caso que los ayuntamientos puedan adoptar actuaciones que se opongan, alteren, induzcan a confusión o desvirtúen las normas contempladas en el texto del Decreto.

En virtud de todo lo expuesto, se remitió al Ayuntamiento de Miranda de Ebro la siguiente resolución:

“Que en cumplimiento de lo establecido en el art. 34.3 del Decreto 84/2005, de 10 de noviembre, por el que se aprueban las Normas Marco a las que han de ajustarse los Reglamentos de las policías locales en el ámbito de la Comunidad de Castilla y León, se adopten por el Ayuntamiento de Miranda de Ebro las actuaciones pertinentes para que el funcionario policial representante de los empleados públicos no acuda uniformado a las reuniones de carácter laboral o sindical convocadas por ese Ayuntamiento, salvo en el caso de que sea expresamente autorizado por el Jefe del Cuerpo”.

El Ayuntamiento de Miranda de Ebro puso de manifiesto a esta Institución que *“conforme a la resolución emitida por el Procurador del Común, nuestro Ayuntamiento adoptará las acciones que nos solicitan, dando instrucciones al Jefe del Cuerpo, a fin de que autorice la presencia uniformada de funcionarios policiales, representantes de los empleados públicos en las reuniones laborales o sindicales, convocadas por este Ayuntamiento por razones de eficacia y agilidad en la prestación del servicio”.*

ÁREA B

RÉGIMEN JURÍDICO DE CORPORACIONES LOCALES, BIENES Y SERVICIOS MUNICIPALES

Expedientes Área	299
Expedientes remitidos a otros organismos	2
Expedientes admitidos	191
Expedientes rechazados	46

1. RÉGIMEN JURÍDICO DE CORPORACIONES LOCALES

En el ejercicio 2007 se recibieron 135 reclamaciones que planteaban cuestiones relacionadas con el régimen jurídico de las Corporaciones Locales, lo que supone la recepción de 18 quejas menos en relación con el año anterior, descenso que puede estimarse en torno al 12%.

Las principales materias que abordan las quejas incluidas en este apartado se refieren a expropiación forzosa, responsabilidad patrimonial, organización y funcionamiento, contratación administrativa y participación ciudadana.

El Procurador del Común ha formulado un total de 62 resoluciones, de las cuales se aceptaron 21, 15 fueron rechazadas, 1 expediente finalizó a solicitud del reclamante después de emitida la resolución, 10 resoluciones continuaban pendientes de respuesta a fecha de cierre de este informe y en 15 ocasiones hubo de archivarse el expediente sin que la administración se hubiera pronunciado sobre las mismas.

En materia de expropiación forzosa se mantiene el número de quejas contabilizadas en el ejercicio anterior, 10 quejas, en las que principalmente los ciudadanos han denunciado las ocupaciones de terreno por vía de hecho con ocasión de la realización de alguna obra pública por los entes locales.

En los casos en que se ha constatado la inexistencia de actividad expropiatoria que justificara la ocupación, las resoluciones del Procurador del Común han considerado que los Ayuntamientos debían incoar, aunque de forma tardía, el oportuno procedimiento expropiatorio para fijar la cantidad que debía percibir el afectado, incluyendo el justiprecio, los intereses de demora y la indemnización correspondiente por la actuación ilegal.

También ha sido abordado el retraso en el pago del justiprecio como una actuación irregular de las Administraciones que tiene consecuencias perjudiciales, al igual que en el caso anterior, no sólo para los afectados sino también para el resto de los ciudadanos, puesto que el impago de tales cantidades produce intereses en detrimento de las arcas públicas.

En materia de responsabilidad patrimonial de los entes locales se recibieron 25 reclamaciones, lo que

supone un descenso de 7 quejas respecto de las contabilizadas en el ejercicio anterior.

Los supuestos que los ciudadanos han planteado ante esta Institución por considerarse perjudicados por la actividad de los entes locales han sido variados, si bien la prestación de los servicios de abastecimiento de agua, recogida de aguas pluviales y pavimentación de vías públicas siguen dando origen a un número considerable de reclamaciones.

El análisis de las quejas planteadas ha permitido comprobar que las administraciones locales en bastantes ocasiones no habían incoado el expediente de responsabilidad patrimonial después de la solicitud del perjudicado, tal y como establece la normativa de procedimiento; en otras ocasiones el procedimiento no había discurrido por todos sus trámites, omitiendo aspectos esenciales del mismo como la fase de prueba, la audiencia al interesado o la resolución que debía poner fin al mismo.

Uno de los principales objetivos en la materia que se analiza ha sido recordar a los entes locales su deber de incoar un expediente de responsabilidad patrimonial e impulsar de oficio su tramitación, reanudando las actuaciones desde la fase en que se hubieran interrumpido hasta emitir un pronunciamiento.

Merece destacarse también la excesiva duración en el tiempo de los procedimientos de responsabilidad patrimonial que tramitan los ayuntamientos, lo que supone un incumplimiento de la obligación de dictar resolución en el plazo de seis meses; todo ello genera malestar en los promotores de los expedientes, aumentando además sus expectativas de obtener un reconocimiento de sus pretensiones y, desde luego, supone una actuación irregular de las administraciones locales, llegándose a conocer algún caso en que el administrado había esperado más de tres años desde la interposición de su solicitud ante la administración hasta que presentó su queja en esta Procuraduría sin haber obtenido respuesta.

En los casos en que ya se ha emitido una resolución por la administración esta Procuraduría examina la fundamentación de la misma. Los supuestos que se someten a nuestra consideración son aquellos en los que los ayuntamientos no han reconocido el derecho del solicitante a la reparación de los posibles daños, sin que por lo general después de la resolución de esta Procuraduría varíen su postura contraria a reconocer el deber de indemnizar a los afectados, si bien las resoluciones en las que se aconsejaba a las administraciones asumir la responsabilidad derivada de sus acciones, correctas o incorrectas, se basaron en las pruebas practicadas en el propio expediente y en el examen de pronunciamientos similares emitidos por la jurisprudencia sobre los elementos configuradores de la responsabilidad patrimonial.

El descenso más acusado en el número de quejas dentro de esta área se ha producido en los temas sobre

organización y funcionamiento de las corporaciones locales, donde se ha pasado de un número de 80 quejas recibidas en el año anterior a las 48 registradas a lo largo del año 2007. La razón puede deberse a la constitución de las nuevas entidades locales cuya andadura se ha iniciado a mediados del ejercicio, que ha supuesto la reorganización de los aspectos de funcionamiento interno de las corporaciones.

Se incluyen en este apartado las denuncias sobre irregularidades en el funcionamiento de los órganos colegiados de las entidades locales, la falta de convocatoria de sesiones ordinarias o su debida diferenciación del régimen legal de otro tipo de sesiones, las extraordinarias y las extraordinarias y urgentes, así como otras anomalías en el desarrollo de las sesiones o en la adopción de acuerdos, que han motivado la formulación de resoluciones cuando se ha llegado a la conclusión de que no se ha respetado el estricto régimen legal establecido en beneficio de la participación igualitaria de los representantes políticos en los asuntos públicos.

También se incluyen las quejas relacionadas con las dificultades de acceso a la información presentadas por los concejales de los grupos minoritarios dentro de las corporaciones locales. No en todos los casos se ha apreciado la vulneración del derecho alegado por los peticionarios, sólo en algunos fue necesario indicar a las autoridades locales que debían mostrar una mayor flexibilidad a la hora de facilitar el examen de la documentación municipal.

En los temas relacionados con la participación ciudadana, en los que se abordan cuestiones sobre los derechos de los ciudadanos y su intervención en la vida local, se recibieron 22 quejas manteniendo la tendencia del ejercicio anterior.

La actividad desplegada por los entes locales en el ámbito de la contratación administrativa ha motivado la incoación de 6 expedientes a instancia de los ciudadanos, lo que supone un descenso respecto al año anterior, en el cual se habían contabilizado 13 quejas. Las principales cuestiones debatidas se han referido a los procedimientos de adjudicación de los contratos o al incumplimiento por las administraciones de las cláusulas contractuales.

El grado de colaboración demostrado por las Administraciones locales es desigual en los distintos expedientes tramitados durante el ejercicio, tanto en lo que se refiere a la prontitud en responder a los requerimientos de información de esta Procuraduría para investigar las quejas que se admiten a trámite como a la aceptación de las resoluciones que se dirigen.

Por lo general son los municipios pequeños los que retrasan más el envío de la información requerida en la fase de investigación de las quejas.

En general, sin embargo las relaciones de las administraciones locales con la Institución del Procurador del Común se han ajustado a los principios de colaboración

interinstitucional y cooperación, únicamente a la fecha de cierre del informe 8 expedientes iniciados en el ejercicio 2006 no habían podido concluir por no haber facilitado las administraciones locales consultadas la información requerida por esta Procuraduría.

En las resoluciones formuladas sobre expropiación forzosa y responsabilidad patrimonial las entidades locales se han mostrado más reticentes a seguir los pronunciamientos de esta Institución.

Incluso algunos casos que inicialmente se habían considerado solucionados a partir de la información remitida a esta Procuraduría por la entidad consultada debieron reabrirse ante nuevas denuncias del promotor del expediente reiterando la persistencia del problema objeto de queja.

1.1. Expropiación forzosa

A lo largo del pasado ejercicio el Procurador del Común recibió diez reclamaciones con relación a la potestad expropiatoria de los entes locales, manteniendo la tendencia registrada en el año anterior.

Como en años anteriores en materia de expropiación forzosa el asunto que con mayor frecuencia han planteado los interesados son las ocupaciones de terrenos que los entes locales llevan a cabo por vía de hecho, sin haber tramitado ningún procedimiento de expropiación forzosa.

Las resoluciones que esta Procuraduría ha formulado en los casos en que resultó acreditada la ocupación denunciada han ido dirigidas a lograr que se tramite debidamente el expediente expropiatorio y que finalice con el abono de una cantidad compensatoria integrada por el justiprecio, los intereses de demora y la indemnización correspondiente.

Se han emitido un total de cinco resoluciones, de las cuales sólo una se aceptó expresamente.

1.1.1. Actuaciones calificadas como vías de hecho

La cuestión planteada en el expediente **Q/0635/07** se refería a la posible ocupación material de una franja de terreno de una parcela y al derribo de su cerramiento realizados con motivo de unas obras de pavimentación y con el fin de ampliar la sección de la vía, todo ello sin haber mediado aviso previo al propietario, ni haber obtenido éste compensación económica alguna.

El autor de la queja y el Ayuntamiento de Sotosalbos (Segovia) mantenían posturas contrapuestas al respecto, entendiéndose este último que se había procedido a pavimentar la calle incluida dentro de un plan provincial de cooperación y que no se había derribado ni ocupado parcela alguna, sin que alegara otra razón para justificar su actuación que la falta de reclamaciones de los afectados.

Sin embargo de la documentación obrante en el expediente resultaba que los afectados habían interpuesto ante

el Ayuntamiento al menos tres escritos, si bien sus pretensiones habían sido rechazadas.

Los afectados aportaban también fotografías en las que se apreciaba parte de un muro y una acera de reciente construcción, en algún tramo únicamente se había trazado el bordillo, pudiéndose observar restos de materiales –piedras que podrían formar el muro preexistente- y la vegetación de la finca hasta el nuevo bordillo.

Con estos antecedentes se hizo saber al Ayuntamiento que si se había ocupado una porción de terreno de propiedad privada para ensanchar o acondicionar una vía existente, debería haber cumplido lo dispuesto en la Ley de Expropiación Forzosa y su Reglamento; de lo contrario, habría incurrido en una vía de hecho al prescindir total y absolutamente del procedimiento establecido.

La aprobación de un proyecto de obras desde el punto de vista expropiatorio únicamente implica el fundamento y comienzo del mismo, al entenderse implícita con aquélla la declaración de utilidad pública o interés social del fin a que haya de afectarse el objeto expropiado.

Sin embargo, el ejercicio de la potestad expropiatoria implica la observancia de otros trámites previstos en la Ley de Expropiación Forzosa y en su Reglamento de desarrollo, siendo el más relevante de todos ellos la determinación y abono del justiprecio, por materializarse en él la contraprestación económica que integra la esencia misma de la potestad expropiatoria.

Por lo tanto, lo procedente a juicio de esta Procuraduría era que el Ayuntamiento de Sotosalbos realizara las actuaciones precisas para comprobar si había ocupado parte del terreno de propiedad privada, llevando a cabo las mediciones necesarias por el técnico municipal competente, y compensara al interesado, previos los trámites legales oportunos.

Al justiprecio por la privación del terreno ilegalmente adquirido por la Administración, debía añadirse la indemnización por una actuación contraria a derecho, puesto que, de no reconocerse ésta, resultarían equivalentes los actos legales a los ilegales, en contra de la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo. Ambas cantidades (justiprecio e indemnización por una actuación ilegal) deberían incrementarse con los intereses moratorios generados por los retrasos temporales en que se hubiera incurrido.

Sin embargo el Ayuntamiento mostró su oposición frente al pronunciamiento realizado en la resolución formulada por el Procurador del Común.

También el interesado en el expediente **Q/1192/07** manifestaba su disconformidad con la pavimentación de una franja de terreno que dividía en dos una finca privada, con el fin de continuar el trazado de una calle en el municipio de Zarzuela del Pinar (Segovia).

Consultado el Ayuntamiento sobre la cuestión planteada, afirmaba éste no haber encontrado en el archivo expediente para la ocupación de la franja de terreno, si bien mantenía que al otorgar la licencia de obra para construir una vivienda había exigido la cesión del terreno para continuar la calle, formando en la actualidad parte de un vial público así recogido en el proyecto de delimitación de suelo urbano.

La cesión de terreno para viales estaba prevista en el art. 83.3.1 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 9 de abril de 1976, que establecía la obligación de los propietarios del suelo urbano de ceder gratuitamente a los ayuntamientos respectivos los terrenos destinados a viales, parques, jardines públicos y centros de educación al servicio del polígono o unidad de actuación correspondiente. En el mismo sentido lo establecían los arts. 20.1 a y c y 205 del Texto Refundido de 26 de junio de 1992 que establecía la cesión obligatoria y gratuita de terrenos incluidos en una unidad de ejecución.

El deber de cesión gratuita que podía derivar de un planeamiento en vigor, operaba en tanto en cuanto se actuara de conformidad con las técnicas establecidas en la legislación urbanística: para su virtualidad resultaba precisa la delimitación de un polígono o unidad de actuación que permitiera hacer efectivo el reparto equitativo de los beneficios y cargas derivados del planeamiento.

Por tanto, la cesión gratuita al Ayuntamiento de los terrenos previstos para viales no se producía, sin más, por el hecho de que esos terrenos hubieran sido así calificados en el proyecto de delimitación de suelo urbano, pues la cesión gratuita que se contemplaba para los propietarios de suelo urbano en el art. 83.3.1 de la Ley del Suelo de 1976 lo era en el ámbito de un polígono o unidad de actuación, en el que debía efectuarse el reparto de cargas y beneficios que el planeamiento comportaba.

Asimismo habría podido producirse esa cesión del terreno previsto para vial si el titular hubiera ejercitado el derecho a edificar, materializando en el resto del terreno el correspondiente aprovechamiento y completando la urbanización para que adquiriera la condición de solar, aunque nada de esto había tenido lugar.

En el supuesto examinado no existía base alguna para entender que efectivamente se estaba actuando en los términos expuestos, más bien parecía tratarse de una actuación aislada -art. 134, 2 del Texto Refundido- cuyo régimen jurídico era distinto, pues debió ajustarse a las técnicas clásicas de la expropiación, lo que excluía la viabilidad de las cesiones gratuitas del art. 83.3.1 citado.

Es decir, al tratarse de una actuación aislada en suelo urbano que llevaba a cabo directamente la Administración debía acudir a la vía expropiatoria, como se contemplaba en el art. 134.2 de la citada Ley del Suelo de 1976.

La actuación material realizada por el Ayuntamiento de Zarzuela del Pinar sin haberse seguido ningún procedimiento se convertía en una ocupación de hecho no ajustada a alguna de las formas de ejecución del planeamiento y por tanto la consecuencia no podía ser otra, una vez que la obra había sido ejecutada, que tratar de compensar al afectado por la pérdida sufrida y acudir al procedimiento expropiatorio, sin perjuicio de que pudiera llegarse a un acuerdo indemnizatorio.

A fecha de cierre de este informe nos encontrábamos a la espera de recibir la respuesta del Ayuntamiento de Zarzuela del Pinar manifestando su postura sobre la anterior resolución.

También se planteaba el problema de la invasión de una finca de titularidad privada en el expediente **Q/0073/07**. Se trataba en este caso de una parcela enclavada en otra de titularidad municipal que el Ayuntamiento de Valdelosa (Salamanca) había cercado y dedicado a aprovechamiento forestal, incluyendo la superficie de terreno de propiedad privada.

El Ayuntamiento reconocía en su informe haber llevado a cabo el cerramiento de la parcela y manifestaba que no se había justificado la propiedad de terrenos enclavados en el bien municipal. En definitiva el propietario de la parcela calificaba la actuación como una vía de hecho que perturbaba su posesión, en tanto que el Ayuntamiento consideraba que no se había acreditado suficientemente la titularidad de la finca.

Ciertamente la facultad de deslinde se recoge en el art. 4 d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local y se desarrolla en los arts. 44 y 56 a 69 del RD 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RB).

Sin embargo, no constaba que hubiera existido en este expediente acuerdo de deslinde, ni publicidad edictal, no se había concedido el plazo de veinte días para aportar la documentación justificativa de los derechos de los propietarios particulares, no se había convocado a los interesados para llevar a cabo el apeo, no se había levantado el acta, pero sí se habían colocado los hitos y cerramiento, determinantes de las lindes que entendía la Administración eran pertinentes.

Según se desprendía de la documentación aportada al expediente, el interesado había interpuesto ante el Ayuntamiento una reclamación acompañada de escritura pública y plano y certificación de la Gerencia Territorial del Catastro de Salamanca donde aparecía reflejada la superficie de la finca.

Por tanto entendió esta Procuraduría que la actuación realizada por la Administración, colocación de postes y cerramiento, suponía una vía de hecho, puesto que no había seguido en absoluto el procedimiento fijado para ello y resolvió que el Ayuntamiento de Valdelosa debía iniciar el correspondiente expediente de deslinde del terreno objeto de la reclamación, de acuerdo con los

trámites y requisitos expresados en los arts. 56 a 69 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por RD 1372/1986, de 13 de junio.

El Ayuntamiento de Valdelosa no emitió su parecer frente a la anterior resolución, por lo que hubo de concluirse el expediente sin conocer su postura al respecto.

También se planteaba un problema de deslinde en el expediente **Q/0346/07** en el que se exponía que el Ayuntamiento de Hernansancho (Ávila) había iniciado las obras para la construcción de un centro cultural en una parcela municipal con invasión de una franja de terreno pertenecientes a una finca colindante.

Las sucesivas reclamaciones del afectado habían dado lugar a la realización de algunas operaciones materiales para trazar la línea divisoria de ambas fincas, sin embargo se estimó oportuno resolver que debía procederse a la revisión de oficio del acuerdo aprobatorio del deslinde teniendo en cuenta que se habían infringido las normas de procedimiento establecidas en el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, todo ello sin perjuicio de que pudiera iniciarse de nuevo con sujeción al procedimiento establecido.

Dicha resolución fue rechazada por el Ayuntamiento.

1.1.2. Retraso en abono de justiprecio

En el expediente **Q/1266/06** se denunciaba la demora en el abono de la indemnización debida por la ocupación llevada a cabo sobre una finca de propiedad privada en el término municipal de Congosto (León).

Según la exposición de los hechos de la reclamación, una parte de la finca había sido cedida para la instalación de un depósito de agua, pero el Ayuntamiento había procedido después, sin permiso del titular de la finca, a la realización de obras en la parte restante, ocupando casi su totalidad.

Entre la documentación aportada se encontraba una comunicación del Ayuntamiento de Congosto en la que se reconocía la utilización de la finca para necesidades del abastecimiento municipal, a la vez que se hacía saber al propietario el inicio del expediente para la valoración de los daños, aunque por el momento no se había procedido a abonar indemnización alguna.

En la información remitida a esta Procuraduría por el Ayuntamiento indicaba éste que había optado por la alternativa de la indemnización por daños de acuerdo con el propietario, con la dificultad de establecer la cuantía de la indemnización, para lo cual se había realizado una tasación, aunque reconocía que no se había llevado a cabo su abono por problemas de tesorería.

La alegación del Ayuntamiento de Congosto sobre las dificultades de tesorería no justificaba el retraso en el pago de una obligación reconocida. Las reglas que regulan la elaboración de los presupuestos no amparan el

incumplimiento de las obligaciones reconocidas, ni autorizan para ignorar la inclusión de las obligaciones pendientes de pago en el presupuesto del ejercicio siguiente.

El art. 187 del RDLeg 2/2004 dispone que la expedición de las órdenes de pago habrá de acomodarse al plan de disposición de fondos de la tesorería que se establezca por el presidente que, en todo caso, deberá recoger la prioridad de los gastos de personal y de las obligaciones contraídas en ejercicios anteriores.

Este precepto establece claramente la prioridad en la ordenación del pago de las obligaciones contraídas en ejercicios cerrados a las del corriente y de él se desprende que, cuanto más antigua sea la deuda, más preferente es su pago.

La falta de pago de una obligación reconocida ponía de manifiesto un incumplimiento de la obligación del Ayuntamiento de dar prioridad en el pago a las obligaciones contraídas en ejercicios anteriores, bien porque se hubiera incurrido en un incumplimiento en el establecimiento del plan de disposición de fondos, obligación que correspondía al Presidente de la Corporación, o bien porque el plan hubiera sido incumplido por la Tesorería municipal sin que la Corporación hubiera tomado las medidas adecuadas ante tal irregularidad.

El excesivo retraso en el abono de la indemnización gravaba innecesariamente a la Hacienda Pública, puesto que, un mayor retraso en el pago del precio supone una mayor cuantía de los intereses.

En virtud de lo expuesto se dirigió al Ayuntamiento de Congosto la resolución siguiente:

“Que se establezcan los mecanismos legales oportunos para tramitar el expediente que permita incluir formalmente en el presupuesto del ejercicio corriente el crédito correspondiente a la obligación reconocida y pendiente de pago”.

La resolución fue aceptada por el Ayuntamiento de Congosto.

1.2. Responsabilidad patrimonial

En este epígrafe se agrupan las reclamaciones recibidas durante el pasado año, que alcanzan un número de 25, y que fueron presentadas por ciudadanos que se consideraban perjudicados por la actuación de alguna entidad local.

El criterio seguido por esta Institución para tramitar estas reclamaciones se dirige a comprobar si la administración correspondiente ha tramitado correctamente el procedimiento para resolverlas y, en tal caso, si se ha probado la concurrencia de los requisitos necesarios para que pueda imputarse a la administración local la producción de unos daños y perjuicios a terceros y su deber de indemnizarlos.

Desde esta Procuraduría se han formulado once resoluciones de las cuales se han aceptado expresamente cuatro, en las demás ocasiones o bien se rechazó la resolución o no se recibió respuesta posterior.

De los datos indicados se deduce que los Ayuntamientos se han mostrado reticentes a aceptar las resoluciones formuladas en esta materia.

El sistema de responsabilidad patrimonial además de ser un instrumento de protección del administrado frente a las intervenciones de las administraciones generadoras de daños, debería ser contemplado por éstas últimas como marco de actuación para evitar el daño y, en consecuencia, el deber de indemnizar.

1.2.1. Supuestos de responsabilidad patrimonial derivados del funcionamiento de los servicios públicos

A continuación se recogen algunos de los supuestos que dieron lugar a la formulación de resoluciones por esta Procuraduría.

1.2.1.1. Daños por depósito municipal de vehículo sustraído sin mediar aviso al propietario

El interesado en el expediente **Q/2453/06** expresaba su malestar por la demora en la recuperación de un vehículo cuya sustracción había sido denunciada ante la Guardia Civil; en la queja exponía que el vehículo llevaba varios meses en el depósito municipal de vehículos del Ayuntamiento de Burgos, si bien su propietario no había sido avisado de ello inmediatamente, por lo que consideraba que había existido un deficiente funcionamiento del servicio público que no había informado debidamente de la recuperación del vehículo.

De las gestiones de investigación realizadas por esta Institución resultó que en las dependencias municipales no existía constancia de haberse comunicado al propietario del vehículo la recuperación de éste, que había permanecido en el depósito por espacio de cuatro meses, habiéndose visto privado el propietario de su automóvil durante todo ese tiempo.

Para evitar este tipo de situaciones, se estimó que el Ayuntamiento de Burgos debía adoptar medidas organizativas tendentes a lograr que los traslados de los vehículos se realizaran con suficientes garantías para evitar perjuicios a los ciudadanos, extremando la diligencia en la información que debía facilitarse al propietario del vehículo, siendo conveniente que se practicara de modo que quedara constancia de haber realizado el aviso.

En este caso el afectado se había dirigido por escrito en dos ocasiones al Ayuntamiento para plantear una reclamación por responsabilidad patrimonial, reclamación que no había dado a ninguna tramitación posterior.

De ahí que se recordara también el deber de impulsar de oficio el procedimiento estando obligada la Administración a iniciar el expediente de reclamación de tales daños y perjuicios, acomodándose a las específicas normas contenidas en la Ley 30/1992 y el RD 429/1993; con independencia de que se acreditaran o no las realidades de los alegados daños y perjuicios.

También se informaba al Ayuntamiento de Burgos de algún supuesto examinado por los tribunales en el que se había declarado la responsabilidad patrimonial de un Ayuntamiento por los perjuicios causados al propietario de un vehículo al que no le comunicaron su traslado al depósito de grúas pese a denunciar su sustracción (Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Pamplona de 26-1-06).

Estas consideraciones llevaron a formular al Ayuntamiento de Burgos la siguiente resolución:

“Que, atendiendo a las consideraciones expresadas, se adopten las medidas adecuadas para evitar que situaciones como la que es objeto del presente expediente puedan volver a plantearse.

Que se tramite el expediente de responsabilidad patrimonial iniciado por la afectada para indemnizar los posibles perjuicios que se hubieran derivado de este incidente”.

La posterior respuesta del Ayuntamiento de Burgos permitió comprobar que se había aceptado la resolución.

1.2.1.2. Imputación del daño a la Administración. Sociedad mixta creada por una Administración local

El promotor del expediente **Q/0270/06** daba a conocer la irregular tramitación de una solicitud que había dirigido a la Diputación Provincial de Salamanca en demanda de responsabilidad patrimonial por los daños derivados de un accidente de tráfico acaecido en un vial de titularidad provincial que se hallaba en obras.

Esta Procuraduría interesó del organismo provincial información sobre los trámites efectuados con ocasión del escrito presentado por el afectado. La Diputación Provincial de Salamanca negaba haber ejecutado las obras, puesto que se habían llevado a cabo por una sociedad mixta creada por ella que a su vez las había adjudicado a una empresa, siendo esta última la ejecutora material de las obras.

De la documentación adjunta se deducía que la reclamación se había enviado a la sociedad mixta creada por la Diputación Provincial, quien a su vez la había enviado a la empresa adjudicataria de la obra, habiendo comunicado esta última a la sociedad mixta su negativa a admitir responsabilidad alguna por el accidente.

No existía constancia escrita de haberse realizado ningún otro trámite, aunque se hacía referencia a conversaciones con el afectado y con la empresa que realizaba las obras.

La responsabilidad por los daños causados por la ejecución de la obra corresponden al contratista, salvo cuando obedezcan a una orden directa e inmediata de la administración o a un vicio del proyecto, de conformidad con el art. 97 Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por RDLeg 2/2000, de 16 de junio; sin embargo si el afectado dirigía su reclamación a la administración contratante, debía ser ésta la que se pronunciara sobre el patrimonio responsable y la cuantía indemnizatoria.

En este caso la aplicación del régimen legal expuesto podía presentar alguna especialidad derivada de la circunstancia de que el órgano contratante no pertenecía a la Diputación Provincial, sino a una sociedad creada por la Diputación para gestionar el servicio.

La Diputación Provincial de Salamanca entendía en el informe remitido a esta Procuraduría del Común que no tenía competencia alguna sobre las obras, por lo que el expediente había de ser conocido y resuelto por la sociedad mixta de infraestructuras provinciales, a quien había remitido la solicitud de la afectada; sin embargo en ningún momento se había comunicado a la interesada esta decisión, ni había existido pronunciamiento sobre la procedencia o no de la indemnización, sobre el responsable de su abono y sobre la cuantía de aquélla.

Las relaciones entre la Diputación Provincial de Salamanca y la sociedad infraestructuras provinciales se articulaban en el marco de un convenio-programa aprobado por el pleno de la Diputación Provincial, en virtud del cual se creaba dicha sociedad.

En este punto resultaba obligado hacer referencia a la sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León con fecha 27 de octubre de 2006, que había estimado el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra el acuerdo de constitución de la Sociedad Mixta Infraestructuras Provinciales SA, considerando nulo dicho acuerdo.

Entendía el TSJ que en realidad era la Administración provincial la que determinaba qué debía hacerse, recibía lo hecho y abonaba con cargo a sus presupuestos las obligaciones que asumía la sociedad mixta creada, todo lo cual se identificaba con la ejecución de un plan de infraestructuras llevado a cabo por la Administración con cargo a sus presupuestos. La única diferencia era que, en el caso contemplado en el contrato programa había una figura mercantil interpuesta cuya titularidad correspondía mayoritariamente a la Administración.

Acogiendo los argumentos de la anterior sentencia se estimó que correspondía a la Diputación Provincial de Salamanca la competencia para decidir tanto sobre la procedencia de la indemnización como sobre quién debía pagarla, habiendo eludido frente al perjudicado su propia responsabilidad, si bien éste había formulado su reclamación en la vía administrativa procedente.

Esta Procuraduría estimó oportuno formular a la Diputación Provincial la siguiente resolución:

“Que por parte de esa Corporación se proceda a resolver la solicitud de la afectada sobre los daños y perjuicios que reclama teniendo en cuenta que, de concurrir todos los presupuestos para declarar la responsabilidad, debe actuarse según las reglas expuestas”.

La resolución fue rechazada por la Diputación Provincial de Salamanca.

1.2.1.3. Daños por funcionamiento irregular del servicio de recogida de aguas pluviales

Un ciudadano denunciaba en la reclamación **Q/2373/06** los daños producidos por el vertido de aguas pluviales hacia una finca de propiedad particular como consecuencia de la ejecución de obras municipales en un camino público. El interesado lamentaba la falta de ejecución de los acuerdos adoptados por el Ayuntamiento de Castrogeriz que contemplaban la realización de algunas medidas tendentes a evitar el vertido de aguas.

El informe procedente del Ayuntamiento de Castrogeriz nos indicaba que la situación física del terreno y el desnivel existente hacían poco eficaces las actuaciones de limpieza y saneamiento de la zona, sin que pudiera disponer, por razones económicas, una solución satisfactoria como sería la implantación de las infraestructuras que canalizaran las aguas.

En realidad esta problemática llevaba a plantearse la posible existencia de responsabilidad patrimonial municipal derivada del incorrecto drenaje de las aguas de escorrentía del camino.

No existía duda alguna en cuanto a la existencia de los daños, como tampoco del funcionamiento de los servicios públicos, pues la reparación de los caminos supone el ejercicio de la competencia en materia de conservación de caminos que corresponde a los ayuntamientos.

La jurisprudencia ha admitido en supuestos similares la obligación de prever la canalización de aguas de escorrentía en toda obra pública.

A título de ejemplo se citaban algunos casos examinados por el Tribunal Supremo, así el resuelto en la sentencia de 13-11-86, en el que consideró el TS que existía una relación de causa a efecto entre la pavimentación realizada sin prever la evacuación de las aguas pluviales y el daño causado, por lo que, siendo esas obras municipales, era el Ayuntamiento el que debía responder; o también el de la sentencia de 22-3-99, en la que declaraba resarcible la lesión producida como consecuencia de las inundaciones de aguas pluviales por insuficiencia de desagües en una carretera.

Esta Procuraduría del Común formuló al Ayuntamiento de Castrogeriz la siguiente resolución:

“Que, previo informe técnico, se proceda a la ejecución de las obras necesarias de canalización de aguas pluviales del camino con el fin de corregir las futuras inundaciones de las fincas afectadas”.

El Ayuntamiento aceptó la resolución anterior, si bien el afectado se ha dirigido de nuevo a esta Procuraduría para señalar la persistencia del problema y la inactividad de la Administración, por lo que se retomarán las actuaciones para realizar un seguimiento del cumplimiento o no de la resolución.

1.2.2. Cuestiones de procedimiento. Excesiva dilación en la tramitación del expediente, instrucción por entidad aseguradora

El expediente de referencia **Q/1215/06** ponía de manifiesto las deficiencias observadas en la tramitación de un expediente de responsabilidad patrimonial iniciado frente al Ayuntamiento de Astorga (León) tres años antes de la presentación de la queja, por los daños derivados de un accidente de tráfico atribuidos al deficiente mantenimiento y señalización de la vía pública.

Una vez examinada la información remitida por el Ayuntamiento de Astorga se comprobó que la instrucción del expediente se había llevado a cabo íntegramente por la compañía aseguradora con la que la entidad local tenía suscrito un contrato de seguro y únicamente habían existido comunicaciones entre el Ayuntamiento y la empresa aseguradora, sin intervención alguna del afectado.

Estas circunstancias obligaron a considerar que esa Administración se había apartado del procedimiento legalmente establecido para determinar la posible responsabilidad patrimonial instada por el reclamante.

El hecho de que el Ayuntamiento de Astorga hubiera concertado una póliza de responsabilidad civil con una entidad aseguradora privada no podía alterar el marco legal de su responsabilidad patrimonial ni los principios constitucionales que lo inspiraban.

A la vista de las actuaciones realizadas, parecía que no iban éstas dirigidas a determinar, conocer y comprobar la realidad del daño alegado por el ciudadano y el nexo causal con el funcionamiento de un servicio público; por el contrario el objeto del procedimiento era facilitar a la entidad aseguradora los elementos de juicio necesarios para que decidiera si asumía o no la cobertura del siniestro.

Nada podía objetarse a que se diera cuenta a la entidad aseguradora de la reclamación del interesado, pero era el Ayuntamiento el que tenía la potestad de decidir sobre esa responsabilidad, pues mientras la Administración municipal está obligada a servir con objetividad los intereses generales, la aseguradora persigue su legítimo interés particular que, como es obvio, no siempre coincidirá con el interés general.

En virtud de lo expuesto se formuló resolución en la que se recomendaba al Ayuntamiento de Astorga:

“Que se establezcan los mecanismos correspondientes para tramitar y resolver el expediente de responsabilidad patrimonial planteado, según la regulación establecida en el RD 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial”.

El Ayuntamiento de Astorga no expuso su parecer frente a la anterior resolución, pese a habérselo requerido en dos ocasiones después de haber transcurrido dos meses desde que se había dictado la resolución sin haber recibido su respuesta.

Otro expediente en el que se puso de manifiesto la excesiva dilación en la tramitación de un procedimiento de responsabilidad patrimonial y la influencia de la entidad aseguradora en su curso fue el **Q/1478/06**, esta vez frente al Ayuntamiento de Segovia.

La presentación de la queja se debía a la falta de conclusión del expediente de responsabilidad patrimonial iniciado tres años antes por un ciudadano por daños sufridos por una caída en un paso de peatones deficientemente conservado.

Concluidas las actuaciones se instó al Ayuntamiento de Segovia a que agilizará al máximo los trámites para la conclusión del expediente de responsabilidad patrimonial, en la medida en que había existido una dilación indebida en su resolución habiendo transcurrido más de tres años y medio desde su inicio, debiendo facilitar a la mayor brevedad posible la conclusión definitiva al interesado. Dicha resolución fue aceptada.

También al Ayuntamiento de Segovia se dirigió una resolución a la conclusión del expediente de referencia **Q/1320/07**, una vez comprobada la demora en la tramitación de dos procedimientos iniciados por un ciudadano por el deficiente funcionamiento de la red municipal de alcantarillado, los cuales después de dos años no habían concluido.

Además de agilizar la resolución de los procedimientos concretos que constituían el objeto de esta queja se recomendaba al Ayuntamiento de Segovia que en el futuro velase por el cumplimiento de los plazos legalmente previstos para la tramitación y resolución de los procedimientos de responsabilidad patrimonial.

En el momento de proceder al cierre de este informe dicha resolución se encontraba pendiente de respuesta.

1.2.3. Reparación del daño

La modificación del nivel de la rasante de una calle por la realización de obras de pavimentación y las dificultades de acceso a los inmuebles fue planteado en el expediente **Q/0155/06**, en el que solicitaban los afectados que el Ayuntamiento de Villar de Gallimazo (Salamanca) corrigiera estos defectos.

En este caso el interés de los perjudicados se dirigía a corregir las obras realizadas sin que hubieran referido otros perjuicios, aparte de las mencionadas dificultades de acceso a los inmuebles, por lo que teniendo en cuenta que la reclamación no había sido resuelta se ordenaba al Ayuntamiento resolver el expediente de responsabilidad patrimonial planteado y ejecutar las obras necesarias para permitir o facilitar el acceso a los inmuebles, habiendo aceptado el Ayuntamiento estas indicaciones.

En el expediente **Q/1479/06** el reclamante denunciaba el derribo del cerramiento de una parcela en el municipio de Torre Val de San Pedro (Segovia). En un principio había existido un acuerdo verbal con los propietarios para derribar el muro y modificar el trazado de la calle, aunque posteriormente se habían opuesto a esta actuación solicitando la reconstrucción del muro derribado.

De la información obrante en el expediente resultaba que el Ayuntamiento había iniciado las actuaciones materiales tendentes a modificar el trazado de la calle mediante el derribo del muro de la finca afectada, basándose en un inicial acuerdo verbal que no fue respetado por la intervención de un tercero que pretendía ejercer algún derecho sobre la parcela municipal que iba a cederse en compensación.

El actuar material del Ayuntamiento –derribo de la pared- no se sustentaba en la existencia de un acto administrativo previo y legitimador de la actuación, constituyendo una vía de hecho. La inexistencia de expediente administrativo que respaldara la actuación de la Administración no podía justificarse por la inicial voluntad del afectado a consentir una permuta de bienes, máxime cuando tratándose de bienes de titularidad municipal requerían la tramitación del correspondiente expediente.

La resolución de esta Procuraduría instaba al Ayuntamiento de Torre Val de San Pedro a reponer el muro a la situación anterior a su derribo, sin perjuicio de que pudiera iniciar y concluir el correspondiente expediente expropiatorio; aunque el Ayuntamiento manifestó su postura contraria a aceptar dicha resolución.

1.3. Organización y funcionamiento

Durante el pasado ejercicio se recibieron un total de 48 quejas relacionadas con la organización y el funcionamiento de las entidades locales.

En este apartado se incluyen las denuncias sobre irregularidades en el funcionamiento de los órganos colegiados de las entidades locales, especialmente el pleno de los ayuntamientos, asambleas vecinales -en los municipios que funcionan en concejo abierto- y juntas vecinales. Como en ejercicios anteriores ha vuelto a detectarse la falta de celebración de sesiones ordinarias y el incumplimiento del régimen previsto para las sesiones extraordinarias, así como las dificultades de acceso a la información que sufren los concejales de la oposición en algunas entidades.

La intervención del Procurador del Común en estas quejas se dirige a salvaguardar la plena efectividad del derecho fundamental a participar en los asuntos públicos, que en definitiva corresponde a los ciudadanos, y a lograr una participación de todos los miembros de las corporaciones en los asuntos públicos, haciendo posible el funcionamiento democrático de los órganos de gobierno

El ejercicio de los cargos representativos debe permitirse sin estorbo, ni dificultad, de tal suerte que no se sitúe a ciertos representantes en condiciones de inferioridad respecto de otro u otros y tengan, todos ellos, iguales posibilidades de acceso al conocimiento de los asuntos, así como una idéntica participación en los diversos estratos del proceso de decisión.

1.3.1. Quejas presentadas por miembros de corporaciones locales

1.3.1.1. Celebración de sesiones ordinarias

La ausencia de celebración de sesiones ordinarias del pleno de las corporaciones locales vulnera el derecho fundamental de los miembros que, en cuanto minoría que representa a un porcentaje de ciudadanos electores, están obligados a participar en el ejercicio de las funciones inherentes a sus cargos.

Puesto que la ley establece esa obligatoriedad de convocar las sesiones ordinarias del pleno en las fechas fijadas previamente, la no convocatoria para la fecha preestablecida constituye un incumplimiento de la función atribuida al alcalde en el art. 21.1.c) de la Ley 7/1985 en relación con el art. 46.2.a) que incide en la vulneración del derecho fundamental de los miembros de la corporación a participar en los asuntos públicos.

Sobre el incumplimiento del régimen de celebración de las sesiones ordinarias de los plenos de los ayuntamientos hubo de pronunciarse el Procurador del Común a la conclusión del expediente **Q/1343/06**.

En la reclamación se exponía que las sesiones plenarias del Ayuntamiento de Garcibuey (Salamanca) no se convocaban en las fechas previstas en el acuerdo por el cual se había establecido su funcionamiento, incluso se referían los reclamantes a la suspensión de sesiones sin aviso y sin que se celebraran en segunda convocatoria.

La respuesta procedente del Ayuntamiento se limitaba a admitir que en algún caso no se habían convocado las sesiones ordinarias por imposibilidad del alcalde, concejales o del secretario, si bien cifraba en un 80% las ocasiones en las que se habían celebrado en las fechas previstas, a lo que añadía que se habían celebrado más de siete reuniones de pleno cada año.

Del examen de la documentación obrante en el expediente resultaba que algunas sesiones plenarias se habían convocado con carácter extraordinario aunque en el acta

se omitía la referencia a la naturaleza de la sesión, otras veces la sesión se había convocado con carácter extraordinario y en el acta se hacía constar la naturaleza de sesión ordinaria.

Todo ello hizo necesario formular una resolución al Ayuntamiento de Garcibuey sobre la obligatoriedad de convocar y celebrar las sesiones ordinarias en la fecha preestablecida como también sobre el diferente régimen de las sesiones de naturaleza ordinaria y extraordinaria, subrayando además que la celebración de sesiones extraordinarias no suple la falta de convocatoria de las ordinarias.

El Ayuntamiento de Garcibuey no comunicó su postura frente a dicha resolución, por lo que hubo de concluirse el expediente sin haber obtenido respuesta a la misma.

También con relación a los órganos colegiados de las entidades locales menores ha sido necesario recordar la necesidad de que las sesiones ordinarias se convoquen y celebren con periodicidad semestral y en las fechas prefijadas al efecto.

Así por ejemplo ocurría en el expediente **Q/1146/06**, en el cual se indicó a la Junta Vecinal de Velillas del Duque (Palencia) la necesidad de observar el régimen legal previsto para la celebración de las sesiones ordinarias, además de realizar otras consideraciones sobre el derecho a la información de los vocales y la necesidad de rendir cuentas a la finalización del ejercicio contable, cuestiones también suscitadas en el expediente.

La Junta Vecinal de Velillas del Duque se mostró dispuesta a seguir las indicaciones realizadas en dicha resolución.

1.3.1.2. Funcionamiento de municipio en régimen de concejo abierto

La regulación del concejo abierto se establece en los arts. 29.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL), 53 del Texto Refundido de Régimen Local (TRRL), aprobado por RDLeg 781/1986, de 18 de abril, 72 a 76 de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León y, finalmente, los arts. 54 y 111 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por RD 2568/1986, de 28 de noviembre (ROF).

En el funcionamiento de los municipios en régimen de concejo abierto, según los preceptos citados, tienen preferencia los usos, costumbres y tradiciones locales sobre la legislación general o autonómica, que será de aplicación en defecto de los anteriores.

La reclamación tramitada con la referencia **Q/0083/07** planteaba diversas cuestiones relacionadas con el funcionamiento de la Asamblea Vecinal del municipio de Cabezón de la Sierra (Burgos), relacionadas con la falta

de celebración de algunas sesiones ordinarias, la existencia de defectos en su convocatoria, el tratamiento de las preguntas formuladas por los asistentes y la publicación posterior de los borradores de las actas.

En atención a la petición de información dirigida a la Alcaldía se recibió el informe en el cual se expresaban las dificultades que se derivaban del régimen de concejo abierto y del horario especial de la Secretaría que prestaba servicios en una agrupación, todo lo cual tenía su incidencia en el funcionamiento del órgano.

Sin embargo nada se indicaba respecto al uso o costumbre existente, por lo que debía aplicarse el régimen establecido en la legislación general y autonómica y, en defecto, de ambas en el ROF.

Sobre la falta de celebración de las sesiones ordinarias en las fechas previstas, fue necesario que esta Procuraduría recordara la obligatoriedad de convocar las sesiones ordinarias en los días y horas previamente fijados en el acuerdo adoptado sobre su funcionamiento.

La ausencia temporal del Secretario no podía interferir el régimen de celebración de estas sesiones, por lo que la sustitución de estos funcionarios está regulada en los arts. 30 a 36 del RD 1732/1994, de 29 de julio, de Provisión de Puestos de Trabajo Reservados a Funcionarios de Administración Local con Habilitación de Carácter Nacional.

En cuanto a la convocatoria de las sesiones de la Asamblea Vecinal con la debida antelación a la fecha de celebración se recordaba que el cumplimiento del plazo de dos días hábiles tiene su justificación en la necesidad de facilitar a sus miembros, es decir a los vecinos, el tiempo mínimo necesario para conocer los asuntos a tratar.

Ciertamente los días en que la oficina de Secretaría permanecía cerrada eran días hábiles, con lo cual computaban a efectos de la validez de la convocatoria, pero como lo sustancial es la posibilidad de consulta y estudio de los expedientes durante dicho plazo, debía habilitarse a un funcionario para la apertura de las dependencias municipales y permitir así el examen de los documentos; también se podía convocar la sesión con una antelación superior a dos días hábiles para su celebración, de modo que durante al menos dos días se permitiera el acceso a los expedientes por los miembros de la Asamblea Vecinal.

En cuanto a la falta de respuesta a las preguntas que dirigían los vecinos a la Alcaldía, en defecto de uso o costumbre, consideraba esta Institución que debía seguirse el régimen legal establecido en el art. 97 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, aprobado por RD 2568/1986, de 28 de noviembre, teniendo en cuenta las diversas posibilidades de respuesta a las preguntas dependiendo de que se formularan por escrito, con antelación de veinticuatro

horas o no al comienzo de la sesión, u oralmente en el transcurso de aquélla.

Sobre la falta de publicación de los borradores de las actas en el tablón de anuncios de la casa del concejo dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su celebración, la lectura del art. 76 de la Ley 1/1998, de Régimen Local de Castilla y León dejaba fuera de duda la obligatoriedad de cumplir esta norma.

El artículo citado establece respecto al funcionamiento de las entidades locales en régimen de concejo abierto unas reglas y principios de aplicación inmediata en lo que no necesite explícito desarrollo, siendo una de ellas la simplificación de los requisitos formales de las actas y la publicación de los borradores de las mismas en el tablón de anuncios de la casa del concejo dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su celebración.

Estas consideraciones llevaron al Procurador del Común a formular la siguiente resolución:

“Que se convoquen y celebren las sesiones ordinarias de la Asamblea vecinal de ese municipio con la periodicidad preestablecida en el acuerdo que rige su funcionamiento.

Que se adopte alguna de las soluciones propuestas para posibilitar que los expedientes referentes a los puntos del orden del día de las sesiones plenarias puedan encontrarse a disposición de los miembros de la Asamblea Vecinal en la Secretaría de la Corporación durante, al menos, dos días completos entre la convocatoria y la celebración de la sesión.

Que se publiquen las actas de las sesiones de la Asamblea Vecinal en un plazo máximo de cuarenta y ocho horas desde su celebración.

Que en el futuro se observe el régimen establecido en el art. 97.7 del ROF para responder a las preguntas formuladas por los miembros de la Asamblea Vecinal”.

Sin embargo no se obtuvo respuesta sobre la aceptación o no de la anterior resolución.

1.3.1.3. Derecho a la información de los miembros de las Corporaciones Locales

De las resoluciones efectuadas por esta Procuraduría del Común durante el pasado ejercicio sobre el derecho de acceso a la información municipal destacamos dos formuladas en supuestos en los que, si bien no se negaba la posibilidad de consultar los expedientes, en la práctica se impedía el normal ejercicio del derecho.

Una de ellas se dirigió al Ayuntamiento de Santa Cristina de la Polvorosa (Zamora) en el curso del expediente **Q/1189/06**, referente a la negativa a facilitar a un concejal una copia de diversa documentación incluida en el expediente de aprobación de las normas subsidiarias de Santa Cristina de la Polvorosa en relación con una industria situada en el término municipal.

La Alcaldía manifestaba que el expediente se encontraba en fase de aprobación definitiva por la Comisión Territorial de Urbanismo, razón por la cual no podía entregarse al concejal dicha documentación.

Entendió esta Procuraduría del Común que, con independencia de que la aprobación definitiva de la modificación de las normas urbanísticas correspondiera a la Comisión Territorial de Urbanismo de Zamora, la documentación solicitada o bien una copia de la misma debía obrar en los archivos de la entidad local. Siendo así, resultaba injustificada la negativa a exhibir la documentación solicitada para que pudiera el concejal examinarla; sobre la expedición de copia, siendo en este caso facultad del Alcalde decidir sobre su autorización o no, debería emitirse una respuesta razonada al respecto.

Para adoptar tal decisión se consideraba de interés citar el criterio seguido por el TSJ de Extremadura en su sentencia de 19-11-2002, en la que se analizaba la resolución denegatoria de la petición de un concejal de obtener copia de un expediente tramitado para obtención de una licencia y en la que había entendido el tribunal que debía autorizarse la entrega de copia.

La resolución formulada a la Alcaldía de Santa Cristina de la Polvorosa estimaba que debía permitirse que el concejal solicitante examinara la documentación y, en cuanto a la posibilidad de expedir una copia de la misma, debería expresamente resolver el Alcalde, aunque siendo exigible su exhibición y hallándose la documentación debidamente concretada, no existiría inconveniente para autorizar la entrega de copias.

De la comunicación posterior del Ayuntamiento de Santa Cristina de la Polvorosa se desprende que no aceptaba la resolución y así se comunicó al presentador de la reclamación.

El promotor del expediente **Q/0980/06** denunciaba la imposibilidad de un concejal perteneciente al Ayuntamiento de Valverde de la Virgen (León) de examinar algunas facturas cuya consulta había solicitado por escrito.

Admitida la queja a trámite se informó a esta Procuraduría que el examen de la documentación no había podido atenderse porque estaba siendo utilizada por la intervención municipal.

Esta Procuraduría solicitó con posterioridad información sobre la fecha en la que habían sido puestos a disposición del solicitante los documentos y si había acudido éste a consultarlos.

A esta petición se respondió indicando que el concejal había podido consultar las facturas en el procedimiento de aprobación de la cuenta general correspondiente al ejercicio anterior, al igual que el resto de concejales, y en cuanto a las comprendidas en el ejercicio siguiente, estaban sido utilizadas con carácter constante y diario por la intervención.

Esta Procuraduría hubo de concluir que el derecho de acceso a la documentación municipal también se vulnera cuando en lugar de oponerse a las solicitudes de los concejales mediante una resolución denegatoria, se acude a otras vías que restringen u obstaculizan en la práctica su ejercicio y que la asistencia de los miembros de las corporaciones locales a las sesiones de los órganos municipales no sustituye al derecho de información que les reconoce el art. 77 de la Ley 7/1985, de 2 abril.

Por ello se estimó oportuno recordar al Ayuntamiento de Valverde de la Virgen los preceptos que regulan el derecho debatido y se recomendaba revisar las peticiones efectuadas por el concejal para autorizar la consulta de las facturas cuyo acceso no se hubiera permitido hasta el momento, pudiéndose establecer unas mínimas exigencias de organización para evitar posibles interferencias en las tareas del servicio de intervención.

La respuesta a dicha resolución fue favorable a aceptar las indicaciones efectuadas.

También algunos miembros de Juntas Vecinales se dirigieron a esta Institución para exponer las trabas que sufrían en el ejercicio del derecho a la información, como ocurrió en el expediente **Q/1251/06**, en el que se aportaron algunos criterios para resolver las peticiones de información dirigidas por un vocal de la Junta Vecinal de Quintaniloma (Burgos).

1.4. Información y participación ciudadana

Las quejas tramitadas en materia de participación ciudadana durante este ejercicio han sido 22 y en ellas se abordan asuntos sobre el derecho de acceso de los vecinos a los archivos de las entidades locales, la publicidad de las sesiones plenarias, la exposición pública de las cuentas de cada ejercicio y la resolución de todas las peticiones que dirigen los ciudadanos a los ayuntamientos.

La publicidad de las sesiones constituye un aspecto básico del derecho de información a los ciudadanos que ha dado lugar a que se formulen resoluciones por este motivo, puesto que los vecinos pueden tener interés en asistir para presenciar las deliberaciones y conocer en el mismo momento en que se adopten los acuerdos correspondientes.

También se han recibido reclamaciones durante el pasado ejercicio sobre el silencio de las administraciones locales frente a algunos escritos presentados por los ciudadanos que ha hecho necesario recordar a los ayuntamientos la obligación de resolver todas las peticiones y propuestas que aquellos les planteen.

1.4.1. Asistencia de público a las sesiones plenarias

La publicidad de las sesiones plenarias, proclamada con carácter general en el art. 70 de la Ley 7/1985, de 2 de abril de Bases del Régimen Local y las facultades de policía del Alcalde durante el desarrollo de las mismas,

se examinaban a propósito del expediente **Q/0707/06**, en el cual se cuestionaba la posibilidad de impedir a un ciudadano la asistencia a las sesiones del pleno del Ayuntamiento de Salamanca.

El art. 88 del RD 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, después de hacer referencia al carácter público de las sesiones plenarias también dispone que el público asistente no puede intervenir en éstas, ni tampoco pueden permitirse manifestaciones de agrado o desagrado, pudiendo el presidente proceder, en casos extremos, a la expulsión del asistente que por cualquier causa impida el normal desarrollo de la sesión. En términos similares se pronunciaba el reglamento orgánico y de funcionamiento aprobado por el Ayuntamiento de Salamanca.

Del informe remitido por el Ayuntamiento se desprendería que en dos ocasiones anteriores el ciudadano había sido expulsado por alterar el normal desarrollo de las sesiones, aunque entendió esta Procuraduría que este motivo no facultaba sin más a impedirle su asistencia en ocasiones futuras.

La decisión de prohibir la asistencia al pleno de una persona no se ajustaba al supuesto previsto en la norma reglamentaria, tanto el reglamento orgánico de la Corporación como el ROF facultan al Alcalde para expulsar a quien impida el normal desarrollo de la sesión, sin embargo no le habilitan para impedir su asistencia a otra sesión plenaria distinta.

Se citaba en apoyo de esta tesis la sentencia de 20 de enero de 2000 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León que había anulado la decisión de un Alcalde de no permitir el acceso a las tribunas del salón de sesiones de más personas de las que había al comienzo de la sesión, habiendo aforo. El Alcalde había adoptado tal decisión porque se había producido un incidente dentro de la casa consistorial, pero fuera del salón de sesiones, media hora antes. El Tribunal afirmó que, si bien el alcalde tiene una potestad de policía interna para ordenar el desarrollo de las sesiones del pleno, no supone la de impedir el acceso a las mismas. Según esta sentencia, lo que contempla el art. 88.3 del ROF es la facultad del alcalde de proceder en “casos extremos” a la expulsión de quien impida por cualquier causa el normal desarrollo de la sesión, facultad de la que no se sigue la posibilidad de impedir o restringir la publicidad de la misma porque se tema o se presuma que vaya a producirse alguna alteración.

Por estas razones se resolvió comunicar al Ayuntamiento de Salamanca que debía permitirse el acceso a las sesiones plenarias de carácter público a cualquier ciudadano que deseara asistir, siempre que existiera capacidad en la sala, sin perjuicio del ejercicio de las potestades de policía interna de la Alcaldía para proceder a su expulsión si alterara el desarrollo de la sesión.

La respuesta procedente del Ayuntamiento de Salamanca no varió su postura inicial, rechazando la resolución de esta Procuraduría.

1.4.2. Publicidad de las sesiones de las Juntas Vecinales

El expediente **Q/1718/06** se inició a instancia de algunos vecinos de Marmellar de Arriba (Burgos) que trasladaron a esta Institución su malestar por el desconocimiento de los asuntos que se abordaban en las sesiones de la Junta Vecinal y los acuerdos que se adoptaban sobre ellos.

Admitida a trámite la reclamación se solicitó información a la Junta Vecinal que remitió su informe once meses después de haberse cursado la petición de esta Procuraduría y después de haber realizado varios requerimientos de la misma.

La respuesta enviada afirmaba que la Junta Vecinal disponía de un tablón de anuncios donde se exponían al público los acuerdos y avisos de interés para los vecinos, si bien señalaba que las reuniones se celebraban en la Secretaría del Ayuntamiento de Alfoz de Quintanadueñas, al igual que las demás entidades locales menores situadas en este término municipal.

A la vista de este informe se consideró necesario recordar los preceptos que establecen el lugar de celebración de las sesiones, art. 49 del Texto Refundido de Régimen Local, aprobado por RDLeg 781/1986, de 18 de abril (TRRL), precepto de carácter básico, y el art. 85.1 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por RD 2568/1986, de 28 de noviembre (ROF). Según estos preceptos las sesiones deben celebrarse en la sede de la respectiva corporación, salvo casos de fuerza mayor.

El público tiene derecho de asistencia a toda sesión pública, por lo cual la celebración de la sesión en un lugar distinto de la sede puede obstaculizar el ejercicio de este derecho si los ciudadanos tienen que desplazarse a un lugar distinto para asistir a las sesiones de la Junta Vecinal y, por otro lado, el lugar que se mencionaba, la Secretaría del Ayuntamiento, difícilmente tendría la capacidad suficiente para posibilitar la presencia de los vecinos.

En cuanto a la posible duda que podría suscitar la publicidad de las sesiones de las juntas vecinales derivada de la remisión legal al régimen de la junta de gobierno local se hacían también algunas precisiones.

Los arts. 70.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, 88 y 227 del ROF determinan que las sesiones del pleno serán públicas, si bien también hacen referencia a que las sesiones de la junta de gobierno local no lo son.

Ciertamente, el art. 143 del ROF establece que el régimen de sesiones de las juntas vecinales se acomoda a

lo dispuesto para la junta de gobierno local, aunque estas normas a su vez se ajustan a lo establecido para el funcionamiento del pleno.

Igualmente, la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León dispone que la junta vecinal ostenta las atribuciones que la legislación vigente establezca como propias del pleno.

A juicio de esta Institución carecería de sentido que el máximo órgano representativo de las entidades locales menores, la junta vecinal no funcionara bajo el mismo régimen de publicidad de sesiones que el pleno.

Estas consideraciones motivaron la formulación de una resolución a la Junta Vecinal de Marmellar de Arriba para que las próximas sesiones se celebraran en la sede de esa entidad local menor, facilitando la posibilidad de asistencia del público a las mismas.

Sin embargo a fecha de cierre de este informe no se había recibido comunicación de la Junta Vecinal manifestando su postura frente a dicha resolución.

1.4.3. Acceso de los ciudadanos a información municipal

El expediente **Q/0112/07** planteaba dos cuestiones que afectaban al ejercicio del derecho a la información por los ciudadanos en el municipio de Riello (León).

Una de ellas se refería a las dificultades que para las personas con movilidad reducida suponía la ubicación del tablón de anuncios de la entidad en la primera planta de la casa consistorial, cuyo acceso sólo era posible por unas escaleras y, la otra, a la negativa a expedir a solicitud de un ciudadano una copia de la documentación cartográfica integrada en un expediente de modificación de las normas urbanísticas vigentes en la localidad.

En cuanto a la primera de las cuestiones, reconocía el informe municipal que la ubicación del tablón en la primera planta del edificio podía dificultar su consulta a las personas discapacitadas y manifestaba la intención de encontrar una solución que compatibilizara la función del tablón de ofrecer información al público y la seguridad de los documentos, por lo que únicamente se rogaba desde esta Procuraduría la mayor celeridad posible en su adopción.

En cuanto al segundo motivo de queja, el Ayuntamiento ponía de manifiesto que el interesado había tenido a su disposición la documentación en el periodo de información pública, si bien su reproducción no resultaba posible.

Ciertamente en el trámite de información pública no existe obligación de autorizar la expedición de fotocopias de toda la documentación que se encuentra a disposición del público, aunque nada impediría que así se hiciera; lo que no puede negarse es la consulta de la documentación, aunque en este caso sí se había permitido al administrado.

Sin embargo al margen de la consulta de la documentación que el administrado había realizado en el periodo de información pública, había dirigido dos solicitudes de expedición de una copia de los planos.

Lo procedente hubiera sido examinar la contestación formal dada por esa Administración a los efectos de valorar si se había producido o no un incumplimiento o una denegación injustificada de la petición del administrado de obtener copia de documentación obrante en los archivos municipales.

Sin embargo no constaba a esta Procuraduría del Común que se hubieran resuelto las peticiones formuladas en los escritos cursados por el interesado.

Todo ello hizo necesario recordar al Ayuntamiento de Riello la regla general de la obligación de la Administración de responder a todas las solicitudes que deduzcan los particulares y por tanto también a esta petición, que en caso de ser denegatoria debería motivarse convenientemente (art. 70.3 de la Ley de Bases de Régimen Local y 37.4 y 54.1.a de la Ley 30/1992), teniendo en cuenta que no caben fórmulas genéricas aludiendo sin más especificación al deterioro de la eficacia del servicio o al interés público, sino que debe motivarse con suficiente detalle aplicado al supuesto en cuestión.

En referencia a esta concreta cuestión de acceso a los registros públicos y derecho a la obtención de copia de los documentos obrantes en los archivos municipales, se consideró preciso mencionar la doctrina jurisprudencial más reciente mantenida por el Tribunal Supremo, cuyo criterio se plasma en la Sentencia de fecha 14 de noviembre de 2000, según la cual este derecho exige, con el fin de respetar su núcleo esencial integrado por el haz de facultades que lo hacen reconocible y la efectividad de los intereses del administrado a que responde, que se haga en un grado razonable asequible a los particulares, superando las limitaciones derivadas de su posición de inferioridad material frente a los poderes públicos, el adquirir conocimiento de los datos y documentos que puedan legítimamente interesarles, sin otras limitaciones que las que el propio precepto constitucional contempla -en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas- y las derivadas de las normas generales de procedimiento y de los principios de proporcionalidad, racionalidad y buena fe a que debe sujetarse el ejercicio de todo derecho.

Por otro lado, en la respuesta dirigida por el Ayuntamiento a esta Procuraduría se apuntaba la posibilidad de que el peticionario formulara una petición individualizada de los planos cuya copia solicitaba, solución que podía considerarse proporcionada, dado que no existe un derecho indiscriminado a obtener copias de expedientes, algunos de ellos, como los referentes a temas urbanísticos, sumamente complejos y con documentos, planos, de complicada duplicación, aunque también podrían facilitarse de forma progresiva.

La resolución dirigida al Ayuntamiento de Riello contenía las siguientes recomendaciones:

“Que a la mayor brevedad disponga la ubicación del tablón de anuncios de la entidad en lugar accesible a todos los ciudadanos, facilitando su consulta a las personas con movilidad reducida.

Que se proceda a resolver las peticiones dirigidas por el interesado sobre obtención de una copia de la documentación cartográfica integrada en el expediente de aprobación de la Modificación Puntual de las Normas Urbanísticas y del Plan Parcial del Sector de Pandorado”.

El Ayuntamiento se mostró favorable a aceptar tales indicaciones.

1.4.4. Procedimiento de aprobación de la cuenta general de las entidades locales

En algunas de las quejas formuladas por los ciudadanos, como por ejemplo la recogida en el expediente **Q/40/07**, incoado frente a la Junta Vecinal de Palacios del Sil (León), o en el expediente **Q/725/07**, frente al Ayuntamiento de Peralejos de Abajo (Salamanca), pudo comprobarse que no se habían cumplido los plazos establecidos en los arts. 116 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local y 212 del RDLeg 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, para la aprobación de las cuentas del ejercicio.

Según estos preceptos, los estados y cuentas de la entidad local deben rendirse por su presidente antes del día 15 de mayo del ejercicio siguiente al que correspondan. La cuenta general formada por la intervención debe ser sometida antes del día 1 de junio a informe de la comisión especial de cuentas de la entidad local.

La cuenta general debe ser expuesta al público por plazo de 15 días, durante los cuales y ocho más los interesados pueden presentar reclamaciones, reparos u observaciones, que darán lugar a las comprobaciones e informes oportunos para que la cuenta pueda ser aprobada por el pleno de la corporación antes del día 1 de octubre.

Teniendo en cuenta tales preceptos debió indicarse a estas entidades que en futuros ejercicios extremaran el cumplimiento de los plazos legales establecidos en el procedimiento de aprobación de la cuenta general.

1.5. Contratación

A continuación se recogen algunos de los supuestos analizados por esta Procuraduría en materia de contratación administrativa que dieron lugar a la formulación de resoluciones por haber observado alguna actuación que debía corregirse por la administración local afectada.

1.5.1. Falta de abono de gastos de dirección de obra

El interesado en el expediente **Q/2477/06** lamentaba la falta de abono de una factura correspondiente a la dirección técnica de una obra realizada en el municipio de Cacabelos (León), cuyo pago había requerido del Ayuntamiento sin haber obtenido respuesta.

Desde esta Procuraduría se solicitó al Ayuntamiento de Cacabelos la remisión de un informe con el fin de decidir sobre la procedencia o no de la queja, informe que no se recibió pese a haberse enviado hasta cinco recordatorios de la petición inicial.

No obstante la documentación aportada junto con la reclamación permitía sentar unas conclusiones de las cuales se dio traslado al Ayuntamiento, no sin antes recordarle el deber que, con carácter preferente y urgente, tienen todos los órganos y entes sujetos a la supervisión del Procurador del Común de colaborar y de auxiliarle en sus investigaciones.

Sobre la cuestión que constituía el fondo de la reclamación se comprobó que el contrato suscrito por el Ayuntamiento de Cacabelos con el adjudicatario de la obra había establecido una cláusula según la cual los gastos de la dirección de obra deberían financiarse por este último.

La Junta Consultiva de Contratación Administrativa desde el año 1999 ha abordado en diferentes informes la cuestión relativa a la legalidad de las cláusulas introducidas en los pliegos de cláusulas de los contratos de obras que atribuyen la financiación de los honorarios devengados por la dirección de la obra al adjudicatario del contrato. (Informes de 30-6-99, 23-12-99, 28-2-03, 7-6-04, 12-11-04).

En ellos llega a la conclusión de que tales cláusulas deben considerarse nulas por contradecir el art. 11.2 e) de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, por entender que los gastos de dirección del técnico director de la obra tiene que asumírselos la administración, bien a través de sus propios técnicos, bien mediante el correspondiente contrato de consultoría y asistencia, sin que dichos gastos puedan considerarse incluidos en el concepto de gastos generales del presupuesto de la obra, ni pretender que sean satisfechos por el adjudicatario del contrato de obras mediante incremento del precio del contrato.

Esta doctrina encuentra su fundamento en la regulación de la contratación administrativa según la cual la actuación que desarrolla el director de obra está dirigida

a cumplir su función como representante de la administración, no como empleado del contratista.

En cuanto a los efectos de la inclusión de dicha cláusula en un contrato de obras se citaba la sentencia del TSJ de la Comunidad Valenciana de 2-2-05, en la que había entendido el Tribunal que la cláusula no alteraba la posición jurídica del director de la obra con el Ayuntamiento, lo que suponía el derecho del primero a cobrar su precio, sin perjuicio de que el Ayuntamiento pudiera luego exigirlo al adjudicatario apoyándose en aquella cláusula.

Teniendo en cuenta las consideraciones expuestas se dirigió al Ayuntamiento de Cacabelos una resolución que contenía las siguientes indicaciones:

“Se recuerda a esa Corporación la obligación que la Ley 2/1994, de 9 de marzo, le impone de auxiliar al Procurador del Común en la investigación de las quejas que ante el mismo se presenten en relación con la actuación de la administración pública.

Que en sucesivos contratos de obras que se lleven a cabo por esa entidad local se prescinda de incluir en los mismos la cláusula en virtud de la cual se atribuye al adjudicatario la financiación del contrato de dirección de obras, teniendo en cuenta la doctrina de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa.

Que se proceda a asumir los gastos derivados de dicha dirección en el supuesto de que exista una relación contractual entre el Ayuntamiento de Cacabelos y [...] para llevar a cabo la dirección de la obra.

Que se proceda a dar respuesta expresa a los escritos de fechas[...]”.

A la conclusión de este informe no se había recibido respuesta municipal alguna sobre dicha resolución.

1.5.2. Defectuosa ejecución de una obra pública

El expediente **Q/16/06** se inició mediante la denuncia de un ciudadano disconforme con la ejecución de una obra de pavimentación en el municipio de Navaluenga (Ávila), por las deficiencias que a su juicio se observaban después de que hubiera finalizado aquélla.

Esta Procuraduría solicitó información sobre el asunto objeto de la queja al Ayuntamiento de Navaluenga, quién indicó que la obra había sido contratada por la Diputación Provincial de Ávila.

Continúa en el Fascículo 2.º