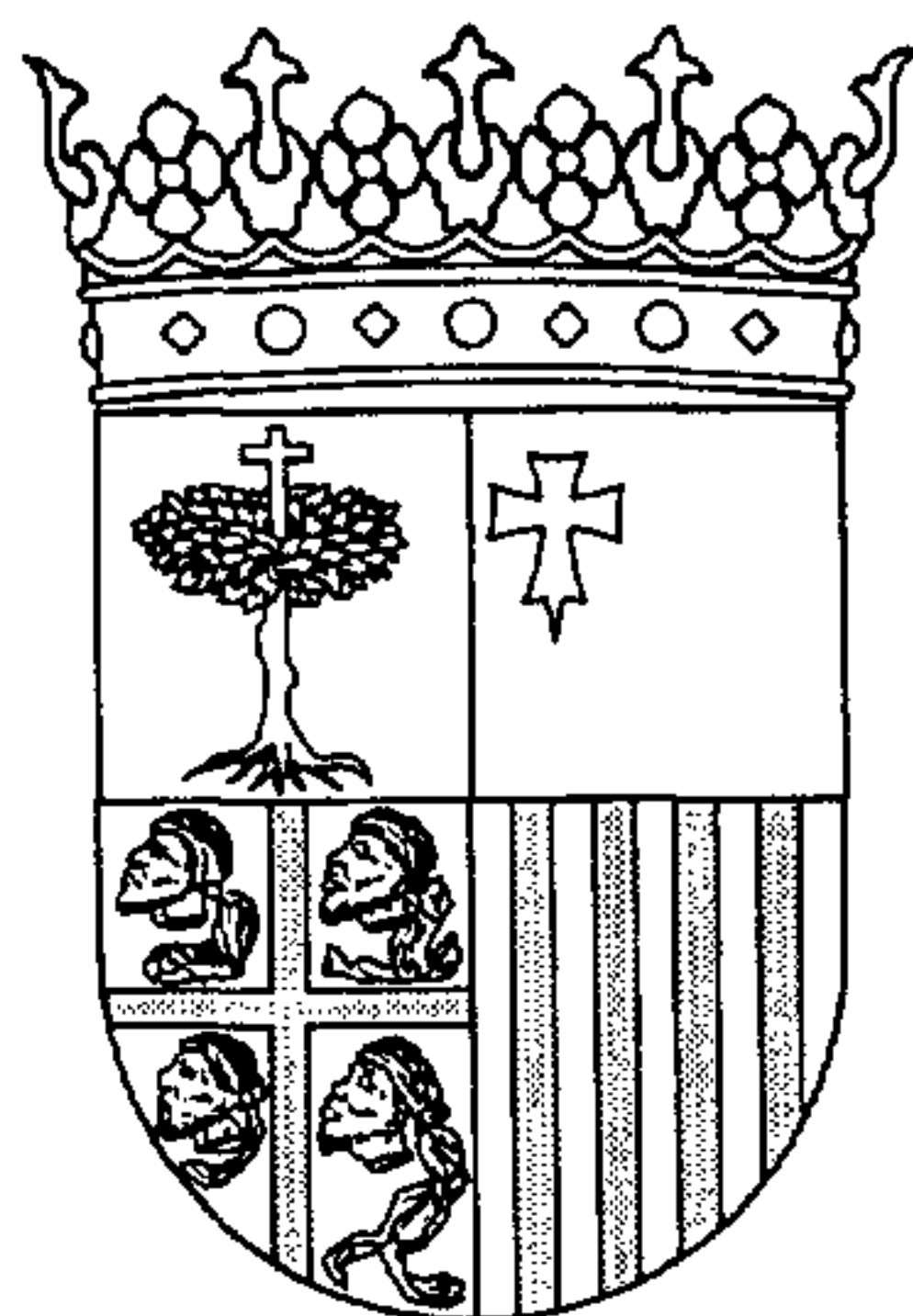




BOLETIN OFICIAL DE LAS CORTES DE ARAGON

Número 39 — fascículo 1.º — Año XIV — Legislatura IV — 3 de mayo de 1996

SUMARIO

7. JUSTICIA DE ARAGÓN

Informe anual del Justicia a las Cortes de Aragón, 1995..... 934

7. JUSTICIA DE ARAGÓN

Informe anual del Justicia a las Cortes de Aragón, 1995.

Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, y en virtud de su artículo 37, se ordena su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes de Aragón.

PRESIDENCIA DE LAS CORTES DE ARAGÓN

Zaragoza, 26 de marzo de 1996.

Presentado en las Cortes de Aragón por el Justicia de Aragón el informe anual a que se refiere el artículo 35 de la

El Presidente de las Cortes
EMILIO EIROA GARCIA

ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN 935

PRIMERA PARTE

ANÁLISIS INSTITUCIONAL DEL OCTAVO AÑO DE FUNCIONAMIENTO DEL JUSTICIAZGO

Capítulo I. Organización interna. 937

1. Del personal de la Institución 937

2. De los medios 937

Capítulo II. Resumen estadístico de la Actividad de la Institución 938

1. Registro de Entradas y Salidas 938

2. Consultas Verbales 938

3. Perfil-tipo de los ciudadanos que acuden a la Institución 938

4. Quejas 942

4.1. Registro de entradas 942

4.2. Tratamiento de los Expedientes de Queja . 943

5. Evolución temporal de los Expedientes 945

6. Procedencia de las Quejas 945

6.1. Por el medio utilizado 945

6.2. Distribución geográfica 945

6.3. Procedencia atendiendo al presentador .. 947

7. Distribución por materias 947

8. Distribución por organismos 948

9. Recomendaciones y Sugerencias realizadas en 1995 y estudio comparativo 949

Capítulo III. Relaciones Institucionales 951

SEGUNDA PARTE

ANÁLISIS EN LA ACTIVIDAD REALIZADA EN EL CUMPLIMIENTO DE LAS FUNCIONES LEGALMENTE ENCOMENDADAS

Capítulo I. Defensa de los Derechos Individuales y Colectivos reconocidos en el Estatuto de Autonomía . 953

1. Agricultura, Ganadería y Montes 953

2. Economía y Hacienda 955

3. Industria, Comercio y Turismo 961

4. Ordenación Territorial, Urbanismo y Vivienda .. 962

4.1. Ordenación Territorial: Urbanismo 962

4.2. Ordenación Territorial: Vivienda 971

5. Ordenación Territorial: Medio Ambiente, Conservación de la Naturaleza, Flora y Fauna 974

6. Ordenación Territorial, Obras Públicas y Servicios Públicos 980

6.1. Ordenación Territorial: Obras Públicas . 980

6.2. Servicios Públicos y Transportes 983

7. Cultura y Educación 986

7.1. Cultura 986

7.2. Educación 989

8. Sanidad y Bienestar Social 995

8.1. Sanidad 995

8.2. Bienestar Social 999

9. Trabajo 1005

10. Seguridad Social 1015

11. Menores 1022

12. Función Pública 1038

13. Interior 1051

Tráfico 1052

Seguridad Ciudadana 1057

Extranjeros 1057

14. Defensa 1058

15. Justicia 1060

I. Servicio Público Judicial 1061

II. Abogados y Procuradores 1065

III. Administración Penitenciaria 1066

16. Otros supuestos 1069

Capítulo II. Defensa del Estatuto de Autonomía y Tutela del Ordenamiento Jurídico Aragonés 1071

I. De la Defensa del Estatuto de Autonomía 1071

1. Reforma del Estatuto de Autonomía 1071

2. Expedientes de seguimiento de normas de la Comunidad Autónoma 1072

3. Expedientes de seguimiento de normas, disposiciones o actos estatales 1081

4. Otros expedientes 1086

II. De la Tutela del Ordenamiento Jurídico Aragonés .. 1088

1. Expedientes de seguimiento de las normas de la Comunidad Autónoma 1088

2. Expedientes relativos a otras disposiciones 1107

3. Otros expedientes 1107

Capítulo III. A modo de conclusiones 1108

- De la defensa del Estatuto de Autonomía y la Tutela del Ordenamiento Jurídico Aragonés 1108

- Sobre la defensa de los Derechos Individuales y Colectivos 1109

ANEXO PRESUPUESTARIO 1117

EL JUSTICIA DE ARAGÓN

Informe anual 1995

INTRODUCCIÓN

La redacción del Informe anual del Justicia de Aragón supone para la Institución, además del cumplimiento de la obligación establecida en el artículo 3.2. de la Ley 4/1985, de 27 de junio, una dación de cuentas ante las Cortes de Aragón sobre la actividad de la Institución, así como una oportunidad para hacer balance del trabajo realizado en el año. De esta manera, el presente Informe viene a ser si no la expresión casi exhaustiva y minuciosa, pero sí desde luego muy significativa, del trabajo desarrollado y de los resultados obtenidos durante 1995.

El sentido de continuidad y de permanencia quiere estar presente en el Informe anual de 1.995, por cuanto la estructura del texto que presentamos respeta el diseño básico concebido en años anteriores a fin de facilitar el seguimiento expositivo de las actividades de la Institución a través de sus informes.

Siguiendo esta línea parece oportuno efectuar, en este momento, alguna conclusión valorativa de carácter general extraída del Informe que ahora se presenta.

Estas conclusiones se pueden articular en tres reflexiones, como son: a) un análisis de los indicadores de gestión; b) algunas observaciones sobre actuaciones que se consideren significativas a los efectos de la misión que esta Institución tiene encomendada; c) comprobar la respuesta de las administraciones públicas a las investigaciones abiertas, indicativo entre otros de eficacia.

a) En cuanto al primer punto, los indicadores de gestión reflejan una actividad normalizada de la Institución durante 1995. En este periodo se han incoado un total de 1.169 expedientes de quejas entre los que se incluyen los 108 expedientes de oficio abiertos a iniciativa de la Institución. Efectuado un análisis en cuanto al número de quejas recibidas, podemos llegar a dos conclusiones: La primera sería que la actividad del Justicia de Aragón está estabilizada debido sobre todo a la confianza depositada en la Institución por los ciudadanos aragoneses. La segunda, que la cifra global de quejas es indicativa, pero no debe ser interpretada directamente como índice de malestar de los ciudadanos, ya que en muchos casos unas pocas quejas representan un problema de mayor magnitud y trascendencia que cientos de quejas sobre un asunto de menor envergadura.

Han sido archivados en el año 1995 un total de 1.150 expedientes de quejas. En este punto y como ya indicaba en el informe de 1.993, una de mis mayores preocupaciones cuando llegué a la Institución consistía en abreviar al máximo posible los plazos en la resolución de los expedientes, de manera que pudiese dar una solución lo más rápida posible a las quejas que los ciudadanos traían a la Institución. Este año, han quedado pendientes 244. Todo ello supone haber llegado en el año 1.995 a un índice de productividad del 81%, cifra de la que verdaderamente me siento muy satisfecho.

b) En esta línea de síntesis del Informe se puede hacer una segunda reflexión, entendida como meros apuntes de los temas que podrían considerarse relevantes, aún con la consideración que todos y cada uno de los expedientes lo son.

En primer lugar y por el gran número de quejas abiertas, 226, es de destacar la materia de Función Pública, aunque se puede apreciar una disminución frente a las 649 quejas recibidas en 1994. El ciudadano exige con mayor firmeza que nunca, si cabe, que las normas para el acceso a la función pública sean objetivas y transparentes, y que eviten actuaciones arbitrarias o no ajustadas a la normativa vigente.

Asimismo, esperan de los poderes públicos unas relaciones basadas en la clara consideración de los administrados como auténticos detentadores de derechos.

Es por ello, por lo que El Justicia de Aragón ha orientado sus actuaciones en esta materia a conseguir que la Administración asuma realmente el concepto de servicio público en el sentido más amplio del término.

Debido a su importancia tanto en lo que respecta a la defensa de la plenitud del ejercicio de los Derechos que garantiza a todos los aragoneses el Estatuto de Autonomía, como a lo que se refiere a la relevancia pública de la intervención de la Institución, podemos destacar las siguientes actuaciones de El Justicia de Aragón:

- Recomendación a la DGA sobre el Decreto de Ampliación de Ayudas para el fomento de empleo.

- Informe para la corrección del Decreto 79/95 de la DGA sobre Protección de Menores.

Por la especial sensibilidad que siente la Institución del Justicia de Aragón hacia los colectivos más necesitados de protección, destacaríamos como emblemáticas las siguientes actuaciones:

- Las Recomendaciones efectuadas a la D.G.A. en relación al establecimiento de discriminaciones positivas, para los mayores de 45 años en situación de desempleo, así como las subvenciones para el fomento del empleo.

- Recomendación efectuada al INSALUD, para la prestación sanitaria a los asilados.

- Informe sobre la Ley de la Infancia y Adolescencia en Aragón.

- Las distintas Recomendaciones efectuadas por el Justicia de Aragón, en materia de medio ambiente a los municipios aragoneses.

- Informe sobre la Operación Reguladora de Aparcamientos.

- Informe sobre el Acceso a la profesión de Abogado.

c) Quedaría incompleta esta presentación si no se analizara la última reflexión sobre el resultado de las actuaciones abiertas en este periodo.

En el año 1.995 se ha conseguido alcanzar una más eficaz respuesta de las administraciones a los requerimientos de la Institución, no sólo en infinidad de casos singulares expuestos a lo largo del Informe, sino también con la aceptación de recomendaciones y sugerencias de carácter general y con un impacto difícilmente evaluable, por lo que implican en la resolución de conflictos entre los ciudadanos y las Administraciones públicas.

En este sentido se han efectuado 70 Recomendaciones, Sugerencias y Recordatorios de Deberes Legales de las cuales, a la fecha de redacción de este Informe, se han aceptado 44.

Este año y por primera vez, se ha efectuado un estudio sobre los ciudadanos que acuden a la Institución, mediante la entrega de una encuesta de carácter voluntario y anónimo con el fin de conocer el perfil tipo de los ciudadanos que solicitan nuestra colaboración para resolver sus problemas.

El presente Informe consta de dos tomos. El primero de ellos corresponde al informe anual propiamente dicho, al que nos hemos referido. En el segundo tomo* sacamos a la luz los informes elaborados por la Institución Justicia de Aragón a lo largo de 1995. Dos de éstos nos vienen impuestos por la normativa emanada por las Cortes de Aragón. Nos referimos a los relativos a Menores y al estado de Observancia, Aplicación e Interpretación del Derecho Aragonés en 1995. Los otros Informes que se publican corresponden a sendos trabajos efectuados por las dos Becarias de la Institución y tres Informes sobre temas puntuales. Por su importancia parece conveniente su difusión. Responden a los siguientes temas:

- A Propósito de la Legítima Foral.
- Ley de Protección de Menores: hacia un marco legislativo integral.
- Informe sobre el Acceso a la Abogacía.
- Informe sobre la situación del Voluntariado Social en Aragón, realizado con la pretensión de llamar a la solidaridad a todos los ciudadanos aragoneses, y que incluye un lis-

tado de los Centros Sociales de la Comunidad Autónoma que necesitan voluntarios, especificando el número de voluntarios que necesitan, tareas que tendrían encomendadas, características de estos Centros, etc. Por ello sería conveniente que tuviese la mayor difusión posible.

- Informe sobre la Operación Reguladora de Aparcamientos, que ha sido acogido con gran interés por los ciudadanos aragoneses, a tenor del número de copias del citado informe que solicitan diariamente.

Dentro de las actividades institucionales merece una mención especial la inauguración de la nueva sede del Justicia de Aragón, estando pendientes de efectuar el traslado a la hora de elaborar este Informe.

Se termina este Informe, con una serie de «Conclusiones», dirigidas a todas las Administraciones Públicas con sede en nuestra Comunidad Autónoma y que son el fruto de las reflexiones que nos ha suscitado el trabajo realizado a lo largo de 1995.

Sin ninguna veleidad triunfalista -evitada por un razonable ejercicio crítico-, cuando menos podemos ofrecer ante las Cortes de Aragón un trabajo continuado, serio y profundo del equipo humano de esta Institución, digno de ser aprovechado por los miembros de las Cortes y por los demás estudiosos e interesados en la materia.

* El segundo tomo no es objeto de publicación. Se encuentra en la Secretaría General de la Cámara.

PRIMERA PARTE

Análisis institucional del octavo año
de funcionamiento del Justiciazgo

CAPÍTULO I

Organización interna

1. Del personal de la Institución

La Institución del Justicia de Aragón, mantuvo en 1995, la misma plantilla de personal que existía en el año anterior, si bien, en el mes de junio, cesó en la Institución D. Juan Bolea Pujol, al haber sido proclamado concejal para el Ayuntamiento de Zaragoza.

Desde estas líneas el Justicia de Aragón quiere agradecer la profesionalidad demostrada, tanto por el personal eventual como funcionario y el espíritu de superación de todos ellos para dar el mejor Servicio Público a los ciudadanos.

2. De los medios

a) De los medios materiales

Sistema informático

Durante 1.995 se ha mantenido el sistema informático implantado en la Sede del Justicia de Aragón en 1.994, continuando la contratación del servicio de asesoramiento técnico informático con la empresa Aramis S.L.

Obras en el Palacio de Armijo

Con fecha 18 de diciembre de 1.995 se firmó el Acta de Recepción Provisional de las obras de rehabilitación del Palacio de Armijo, Sede del Justicia de Aragón, entregándose la misma al Justicia de Aragón para su uso.

Concursos celebrados para el mantenimiento del edificio del Palacio de Armijo

Al objeto de tener un completo mantenimiento de la Sede del Justicia de Aragón, se celebraron en 1.995 los siguientes concursos:

a) Servicios de Vigilancia y Seguridad.

Con fecha 18 de diciembre de 1.995, se publicó en el Boletín Oficial de Aragón el anuncio del Concurso, por procedimiento abierto y trámite de urgencia, de los Servicios de Vigilancia y Seguridad de la Sede del Justicia de Aragón para 1.996, por un importe máximo de 4.350.000 ptas. Al

mencionado Concurso licitaron siete empresas, adjudicándose dicho servicio por Resolución del Justicia de Aragón de fecha 25 de enero de 1.996 a la empresa Protecsa, por el importe total anual de 2.957.592 ptas.

b) Servicio de limpieza.

Con fecha 18 de diciembre de 1.995 se publicó en el Boletín Oficial de Aragón el anuncio del Concurso, por procedimiento abierto y trámite de urgencia, del Servicio de Limpieza en la Sede del Justicia de Aragón para 1.996, por un importe máximo de 10.000.000 pts. Al mencionado concurso, licitaron 10 empresas, adjudicándose dicho Servicio por Resolución del Justicia de Aragón de fecha 24 de enero de 1996 a la empresa, RAMEL, S.A., por un importe anual de 8.526.000. pts.

c) Suministro e instalación de la red de telefonía e informática.

Con fecha 29 de diciembre de 1995, se publicó en el B.O.A., el anuncio del Concurso por procedimiento abierto y trámite de urgencia del suministro e instalación de la red de Telefonía e Informática en la sede del Justicia de Aragón para 1996, por un importe de 5.529.768 pts. Al mencionado concurso, licitaron 13 empresas, adjudicándose dicho suministro a las empresas DINSA Y Simón telecomunicaciones S.L., según Resolución del Justicia de Aragón de 30 de enero de 1996.

b) De los medios económicos

El Justicia de Aragón, contó con un Presupuesto aprobado por las Cortes de Aragón para 1995, que ascendió a la cantidad de 255.068.012 ptas., cuya distribución por Capítulos fue la siguiente:

Capítulo I:	140.096.877
Capítulo II:	58.471.127
Capítulo IV:	1.500.000
Capítulo VI:	55.000.000
TOTAL:	255.068.012

CAPÍTULO II

Resumen estadístico de la actividad de la Institución**1. Registro de entradas y salidas**

Durante el año de 1.995, la Institución registró 3.168 documentos de entrada e igualmente registró 5.347 escritos de salida.

Su distribución fue la siguiente:

	<i>Registro de entradas</i>	<i>Registro de salidas</i>
ENERO:	223	293
FEBRERO:	228	312
MARZO:	678	682
ABRIL:	240	571
MAYO:	270	709
JUNIO:	244	488
JULIO:	200	357
AGOSTO:	123	355
SEPTIEMBRE:	216	304
OCTUBRE:	222	435
NOVIEMBRE:	228	414
DICIEMBRE:	296	427
TOTAL:	3.168	5.347

2. Consultas verbales

Una de las tareas más importantes de la Institución del Justicia es la de prestar asistencia y orientación a muchos ciudadanos aragoneses que, sin formular una queja en concreto, se dirigen a la misma en solicitud de información sobre el ejercicio de sus derechos, o sobre la forma de resolver un problema concreto. Esta tarea se realiza directamente por el Equipo de Asesores de la Institución, ya que no existe un Servicio especializado, dotado de personal propio, que asuma estas funciones, al igual que ocurre en otras Instituciones semejantes a la nuestra.

Son cada vez más numerosas las consultas que se formulan por los ciudadanos y que requieren una respuesta personalizada, rápida y eficaz por parte de los Asesores. Ello representa, de una parte, la creciente confianza de los aragoneses en la Institución y de otra, la deficiente información

que proporciona la Administración Pública a los interesados, lo que hace que deban acudir a Instituciones como la nuestra, para conocimiento efectivo de la forma de hacer valer sus derechos.

La mayoría de las consultas se refieren a cuestiones estrictamente privadas en las que no es posible intervenir por carecer de competencias, o en las que no se denuncia una actuación irregular de la Administración Pública. En todos estos casos los ciudadanos reciben una información detallada sobre la problemática planteada, orientándoles, en su caso, hacia los organismos o entidades competentes para su resolución.

Algunos ciudadanos acuden exclusivamente para ser informados sobre el Organismo administrativo al que deben dirigirse (nombre, lugar y horario de visita). En tales casos, se les encauza directamente a la entidad competente o a los servicios correspondientes de otras Administraciones Públicas; proporcionándoles los correspondientes impresos informativos facilitados por dichas Administraciones, en la línea de colaboración que viene siendo habitual con las mismas.

Efectuado un muestreo tomando como referencia los días 10 de cada mes, o el más próximo a este si resultase festivo la media diaria de llamadas telefónicas fue de 54 y de visitas recibidas por los Asesores de 6,5, lo que hacen un total de 13.230 llamadas y 1.592 visitas personales.

Algunas de estas consultas han dado lugar a la incoación del correspondiente expediente de queja, cuando se ha observado por parte del Asesor la existencia de una actuación irregular de un organismo administrativo que sea de nuestra competencia. En tales casos ya no se formaliza la «consulta» sino el correspondiente «escrito de queja», que sigue el curso normal de tramitación. Son frecuentes los casos en los que el propio Asesor indica al ciudadano la conveniencia de presentar la queja, a la vista de la problemática planteada, solicitando los documentos que el usuario debe acompañar a su escrito.

3. Perfil-tipo de los ciudadanos que acuden a la Institución

Con la finalidad de conocer el perfil-tipo de los ciudadanos que acuden a nuestra Institución, se elaboró una encuesta de carácter anónimo que fue enviada a todos los ciudadanos a los cuales se les abrió expediente de queja, en el período desde el 10 de abril de 1995 hasta el 12 de enero del presente año. El modelo enviado es el que a continuación se indica.

CUESTIONARIO PARA DEVOLVER POR CORREO

La institución del justicia de Aragón está realizando una encuesta de carácter absolutamente voluntario entre las personas que han acudido a esta institución. Le rogamos acceda a contestar el siguiente cuestionario. Hacerlo sólo le llevará unos minutos y a cambio prestará usted una gran ayuda para mejorar los servicios del Justicia de Aragón.

Este cuestionario no tiene relación con la queja que usted ha presentado y sus respuestas se van a tratar con completo anonimato. No debe usted firmar esta encuesta, ni poner remite en el sobre o su número de referencia.

Señale con una «X» la respuesta que mejor refleje su situación

1. Nacionalidad

- 1. Español
- 2. Extranjera en situación regular
- 3. Extranjera en situación irregular
- 4. Apátrida

2. Estado civil:

- 1. Soltero/a
- 2. Casado/a
- 3. Viudo/a
- 4. Separado/a
- 5. Divorciado/a
- 6. Convive en pareja

3. Sexo

- 1. Hombre
- 2. Mujer

4. ¿Cuántos años tiene usted?**5. ¿Qué estudios ha realizado usted?**

- 1. Sin estudios
- 2. Primarios completos
- 3. Formación profesional
- 4. Bachiller elemental
- 5. Bachiller superior
- 6. Universitarios de grado medio
- 7. Universitarios de grado superior
- 8. Otros

6. ¿En cual de estas situaciones se encuentra Vd.?

- 1. Con trabajo fijo
- 2. Con trabajo eventual
- 3. En paro
- 4. Labores no remuneradas
- 5. Estudiando
- 6. Ama de casa
- 7. En servicio militar o sustitutorio
- 8. En prisión
- 9. Jubilado
- 10. Inválido
- 11. Otras

7. ¿En qué sector ha realizado Vd. su última actividad laboral?

- 1. En servicios públicos
- 2. Servicios privados
- 3. Industria
- 4. Construcción o minería
- 5. Agricultura o pesca
- 6. Observaciones

8. ¿Cuál es el tipo de puesto laboral que ha ocupado la última vez?

- 1. Propietario autónomo
- 2. Directivo o profesional superior
- 3. Cuadro medio
- 4. Trabajador especializado
- 5. Trabajador no especializado
- 6. Otros

El total de cuestionarios enviados ha sido de 1026, de los que se han recibido 417 que representa un 40% de aceptación.

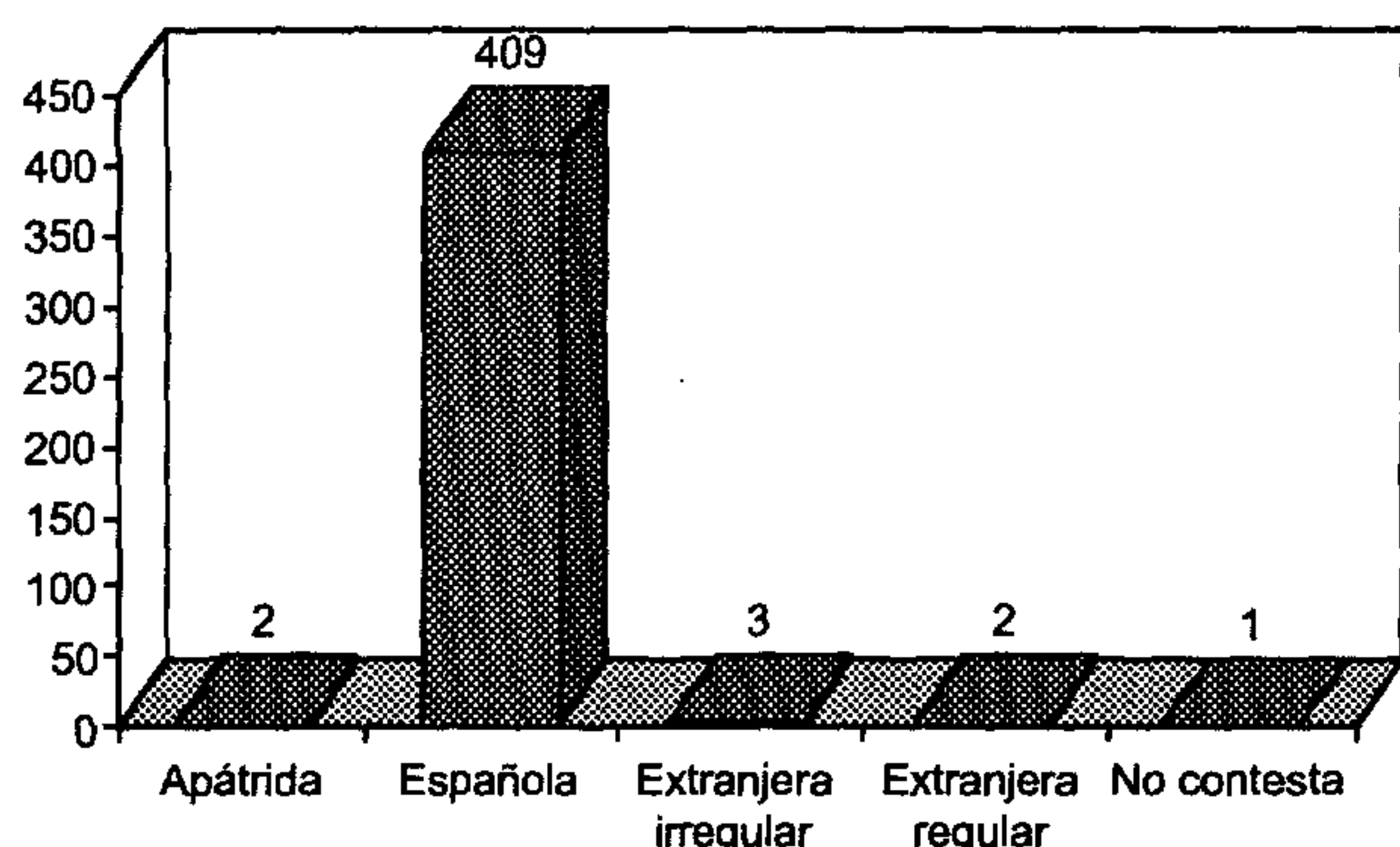
Los datos que a continuación se indican a través de diversos cuadros y gráficos, son el resultado estadístico de los cuestionarios recibidos. Estos datos hay que tomarlos en su justa medida ya que del trabajo diario realizado en la Institución, comparado con el resultado de las encuestas se pueden obtener varias conclusiones. En primer lugar hay que indicar que muchos de los ciudadanos que acuden a la oficina del Justicia de Aragón, no saben leer ni escribir ya que en muchas ocasiones son los asesores o el personal de registro los que deben rellenar los impresos de queja ante esta carencia, por lo que obviamente la dificultad para rellenar la encuesta e incluso el enviarla es mayor entre este tipo de ciu-

dadanos. En segundo lugar y en consonancia con lo antes citado, debemos tener en cuenta que los ciudadanos con un cierto nivel de conocimientos se muestran por regla general más receptivos a la realización de este tipo de encuestas.

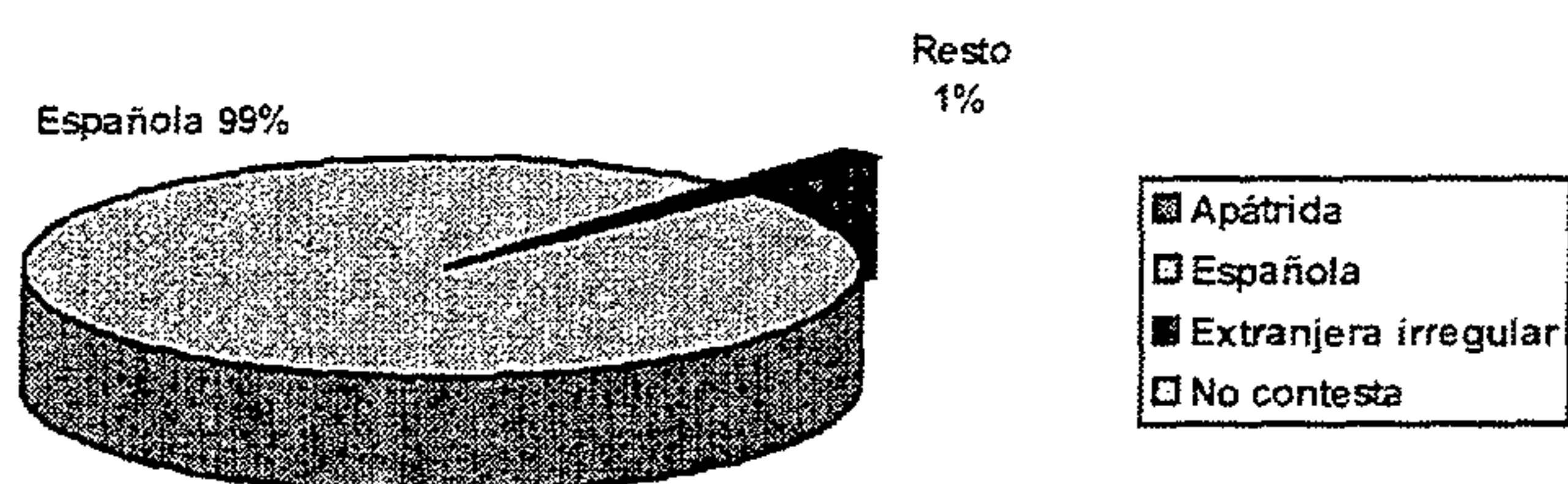
NACIONALIDAD

Apátrida	2
Española	409
Extranjera en situación irregular	3
Extranjera en situación regular	2
No contesta	1

NACIONALIDAD



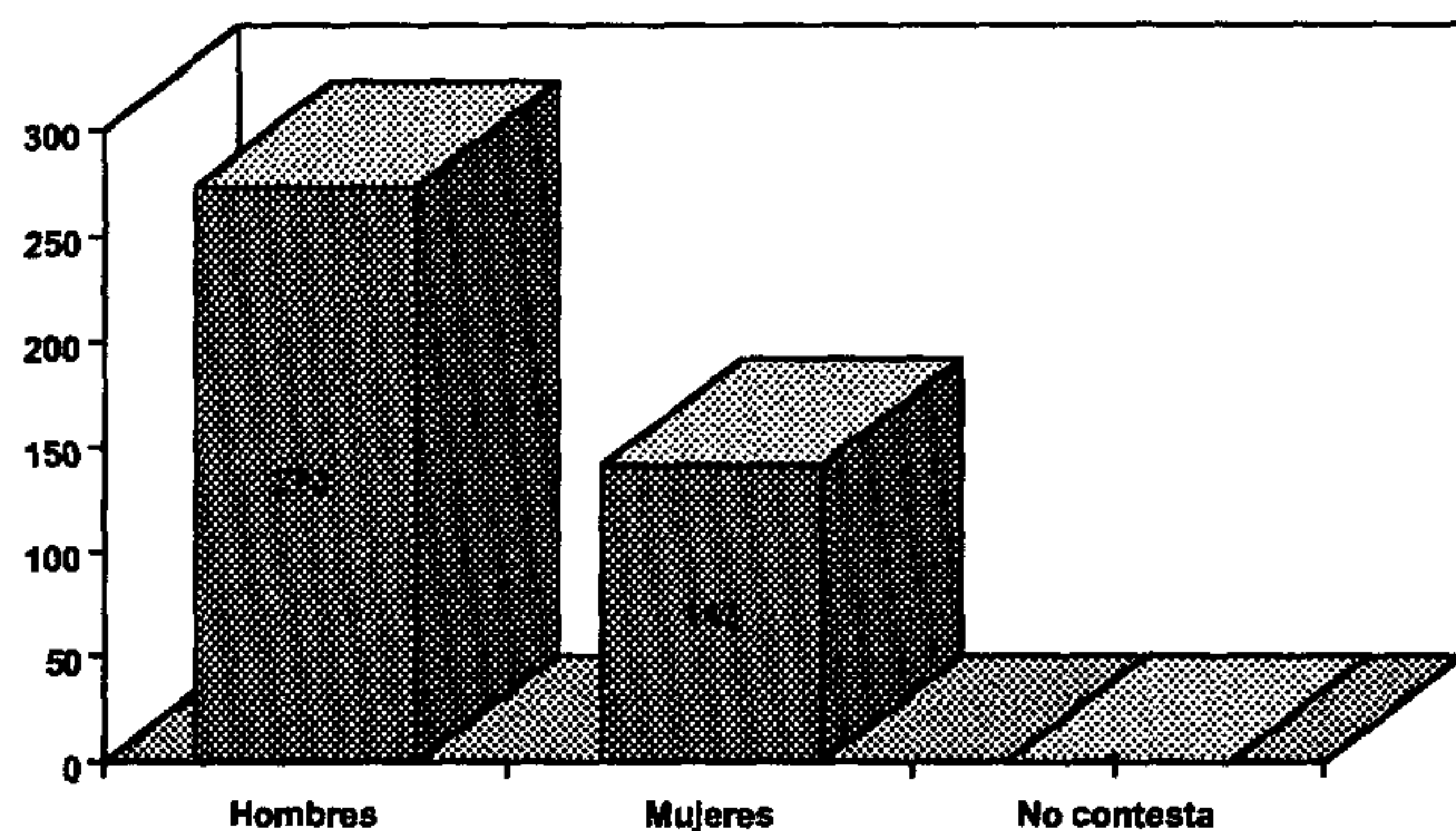
NACIONALIDAD



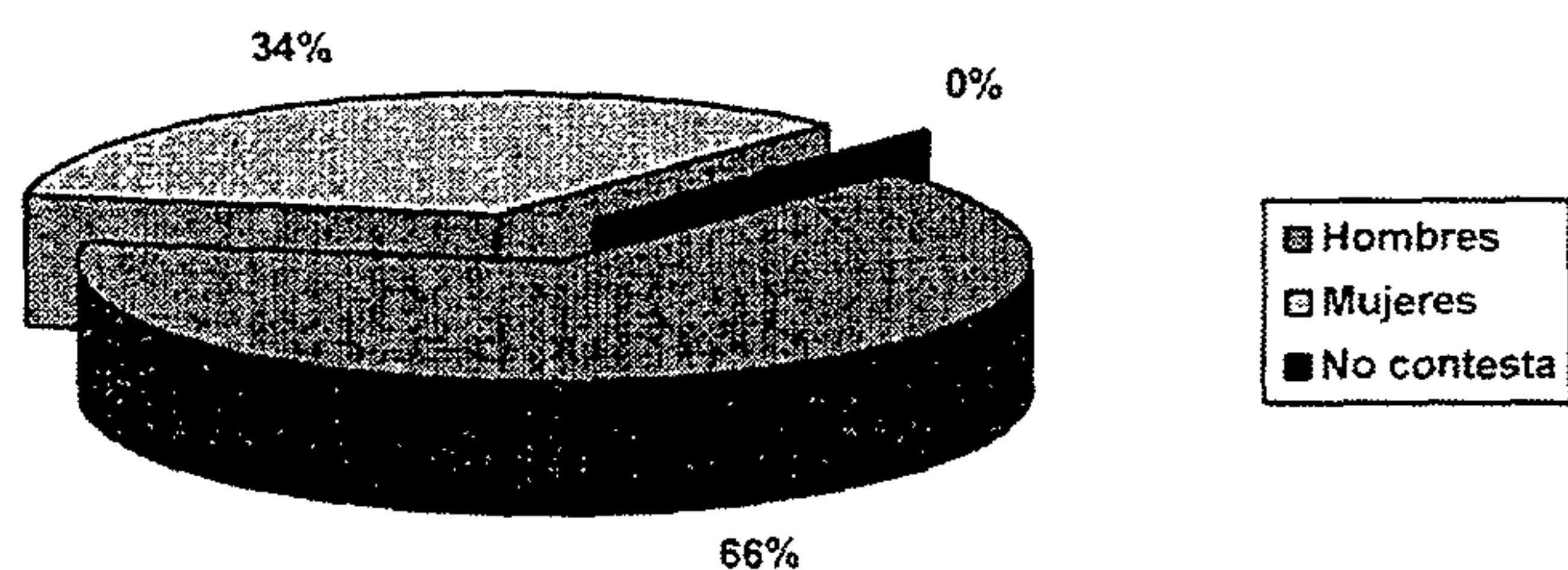
SEXO

Hombres	273
Mujeres	143
No contesta	1

Sexo



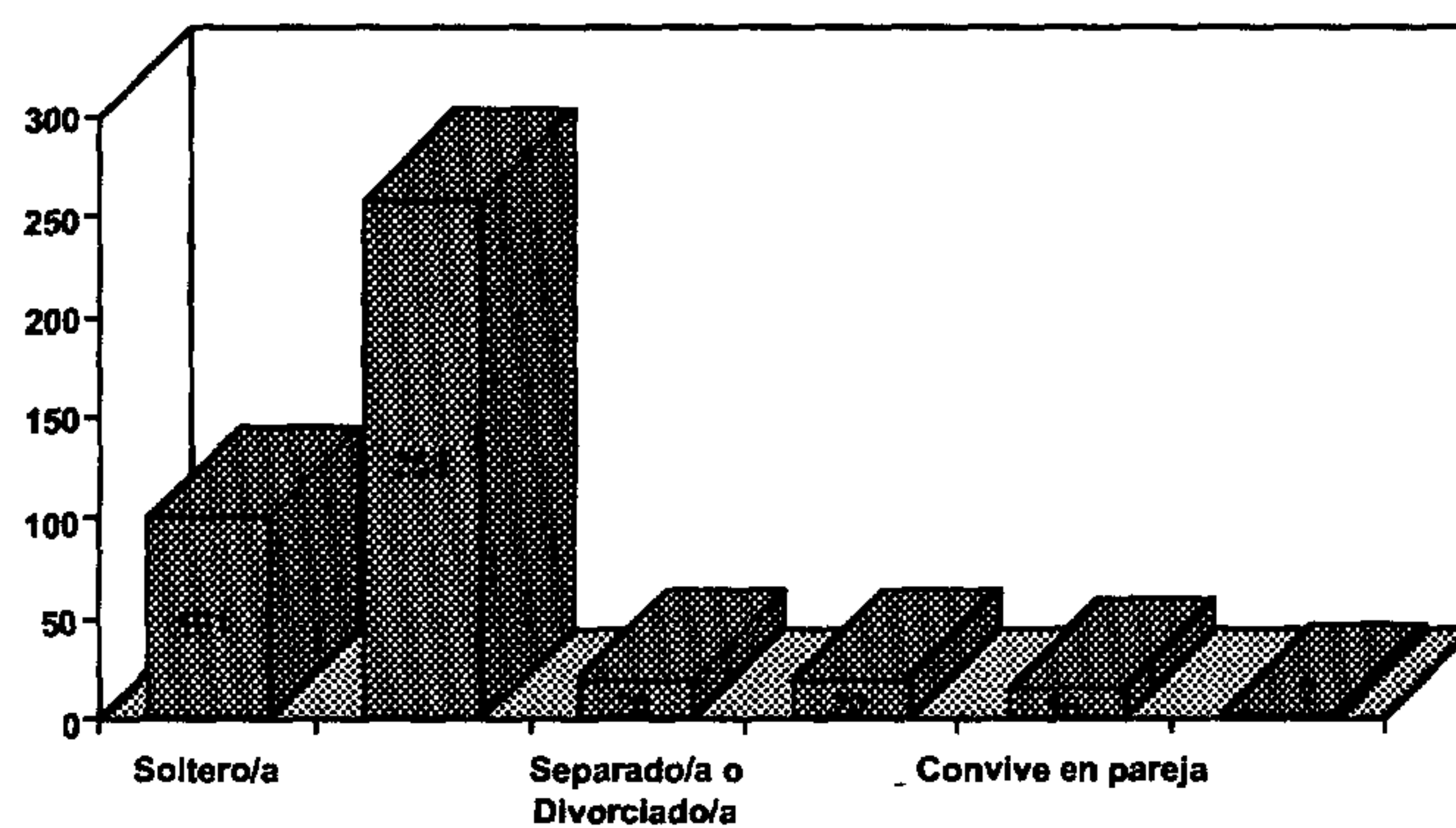
Sexo



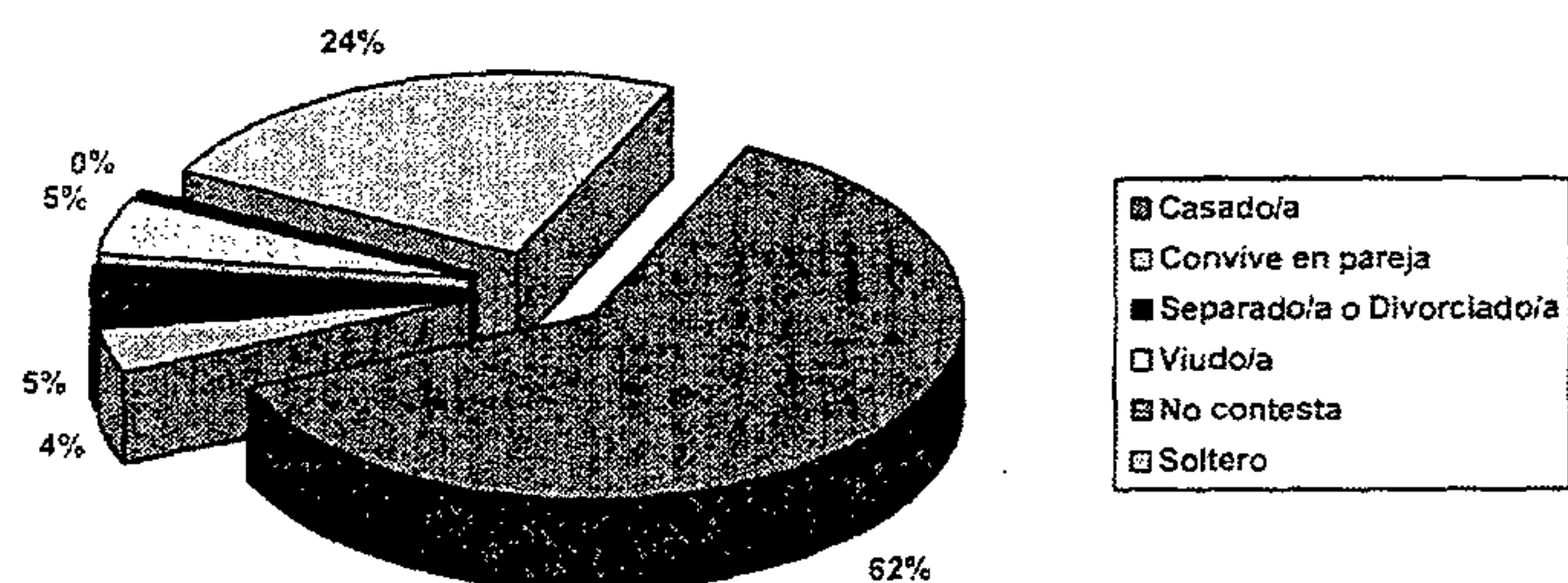
ESTADO CIVIL

Soltero/a	101
Casado/a	258
Convive en pareja	16
Separado/a ó Divorciado/a	20
Viudo/a	20
No contesta	2

Estado Civil



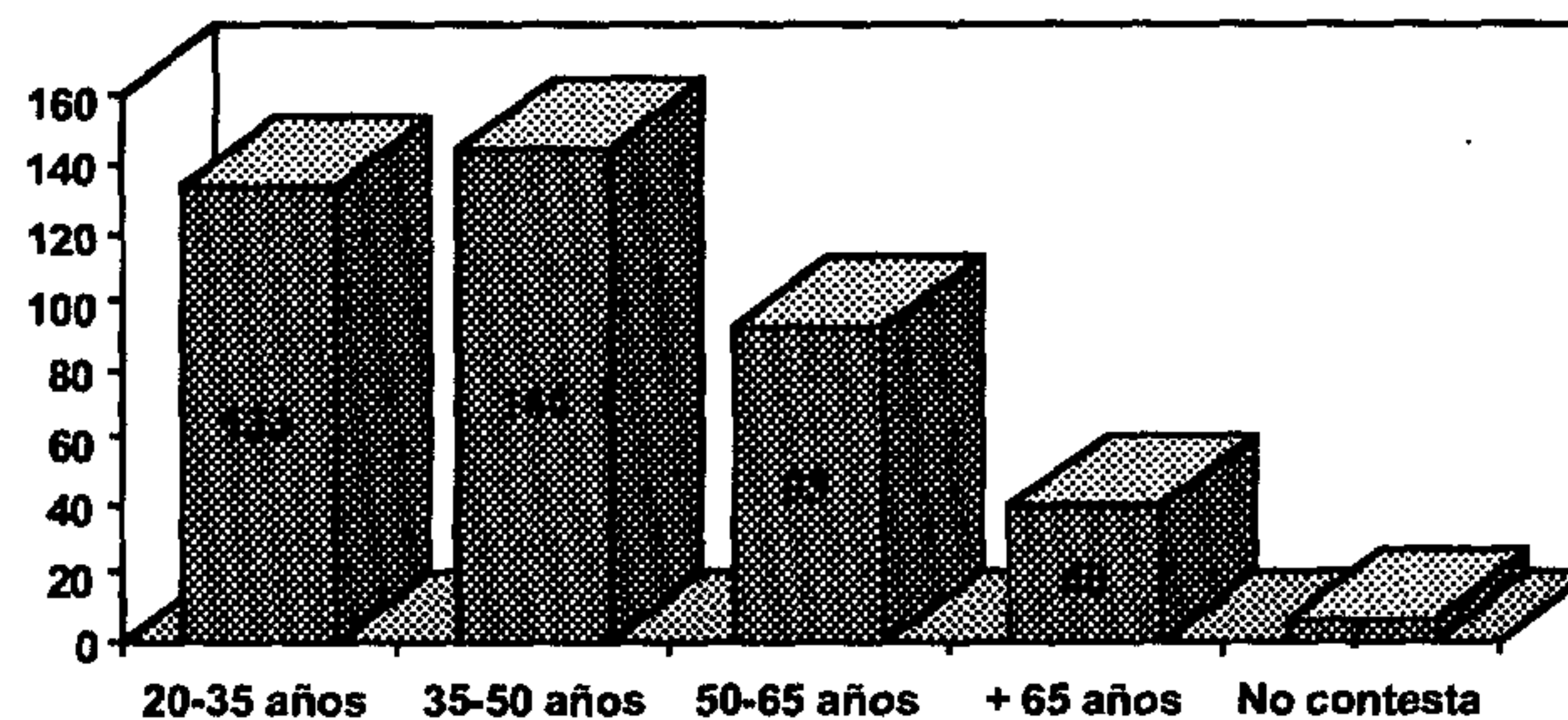
Estado Civil



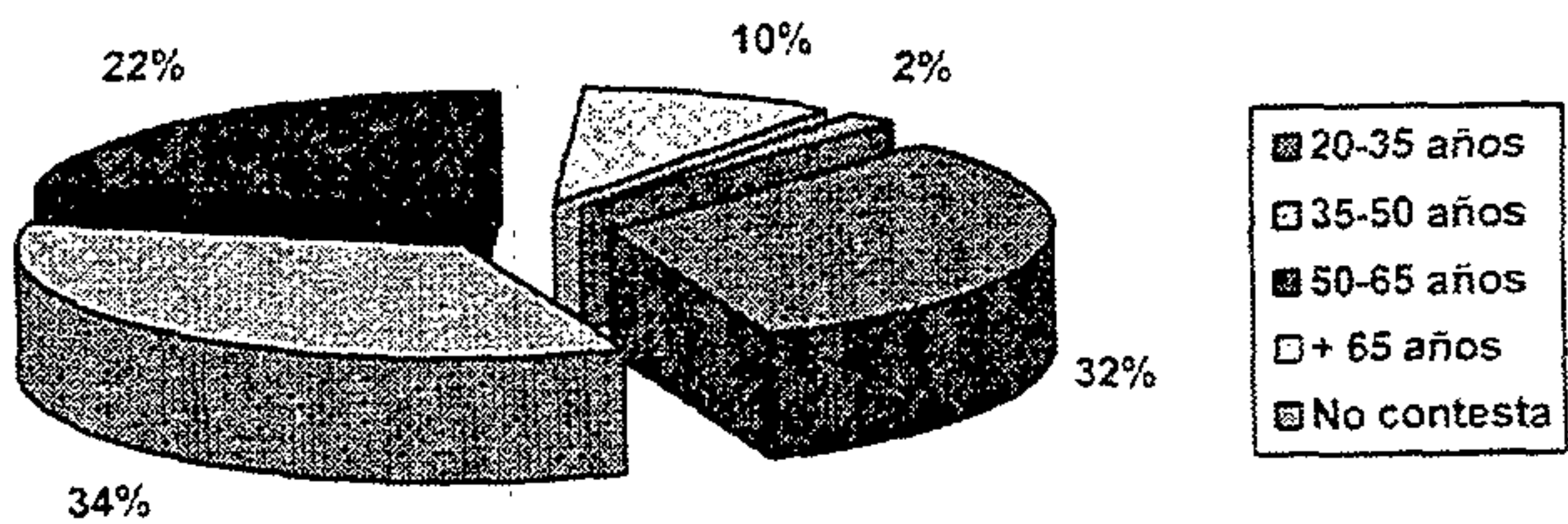
EDAD

20-35 años	133
35-50 años	144
50-65 años	93
Más de 65 años	40
No contesta	7

EDAD



EDAD



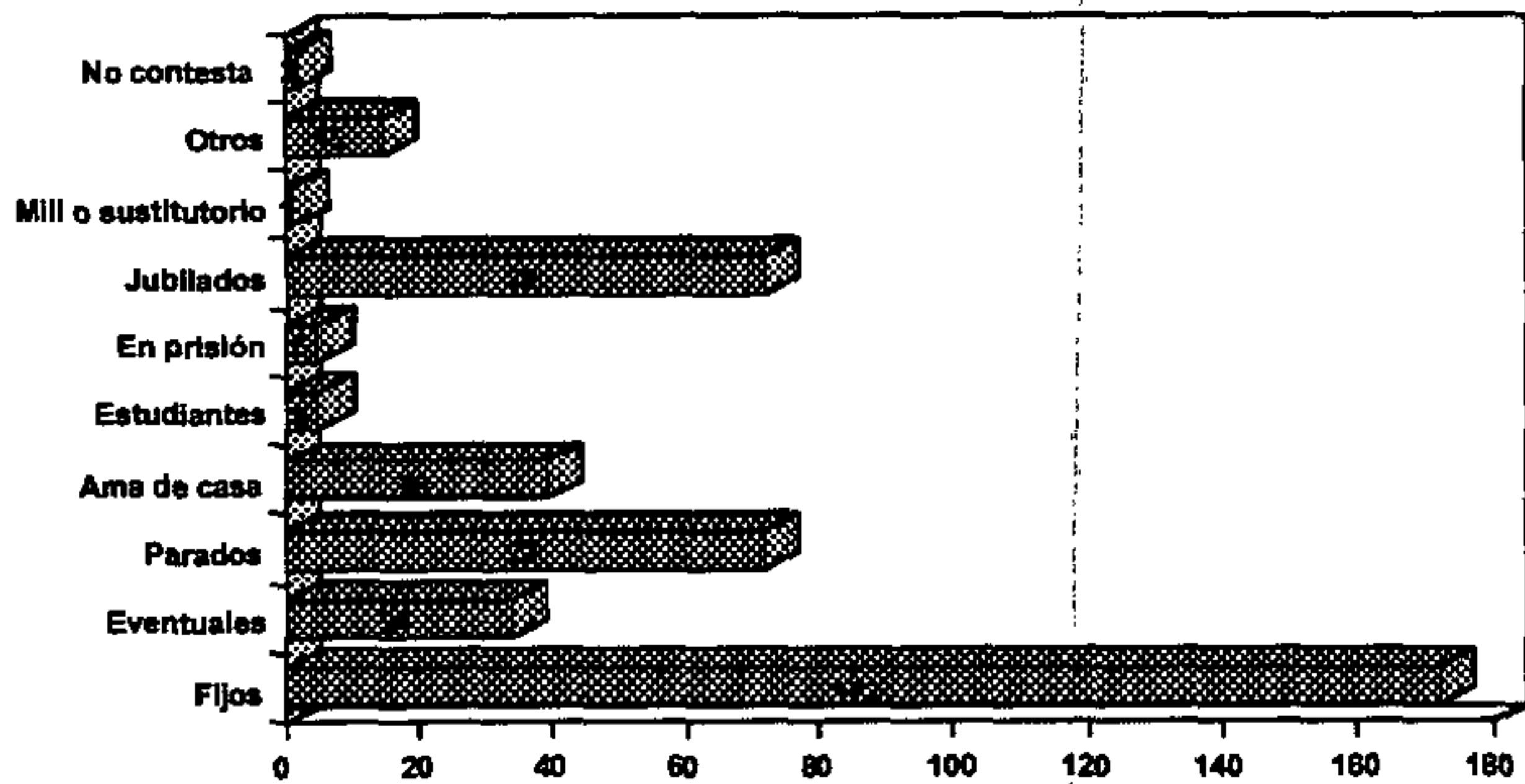
SITUACIÓN

Trabajo fijo	172
Trabajo eventual	34
Parado	72
Ama de casa	39
Estudiando	5
En prisión	5
Jubilados	72
Mili o sustitutorio	1
Otras	15
No contesta	2

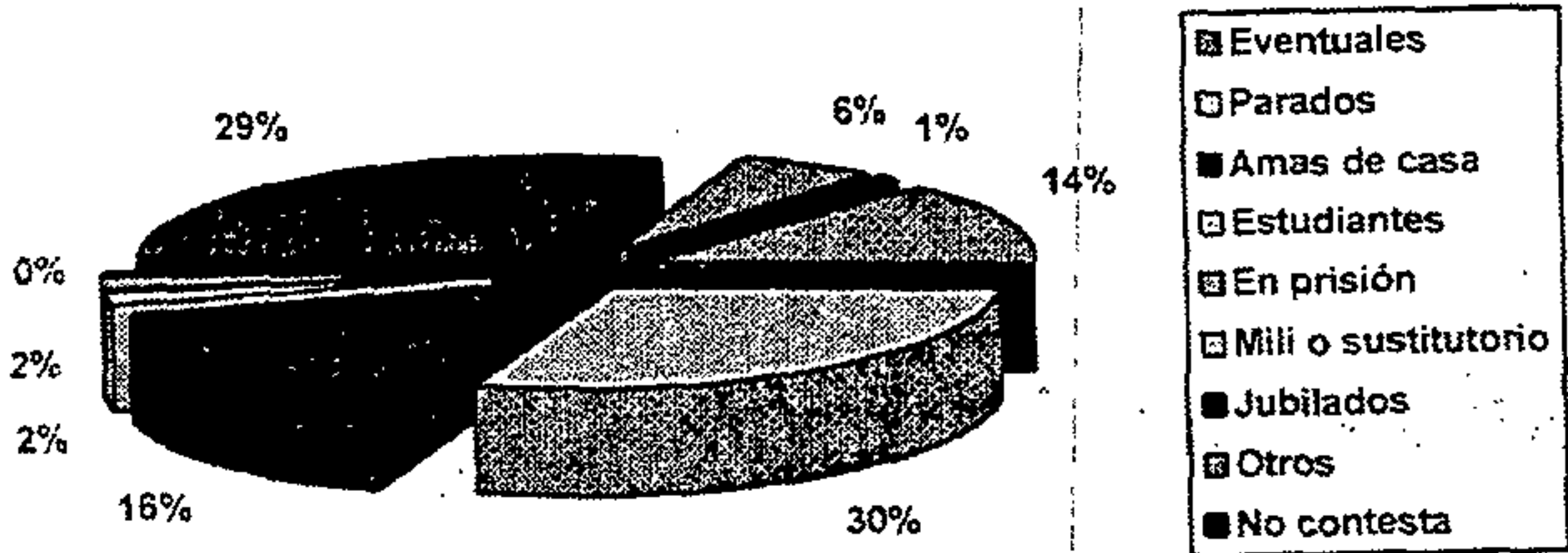
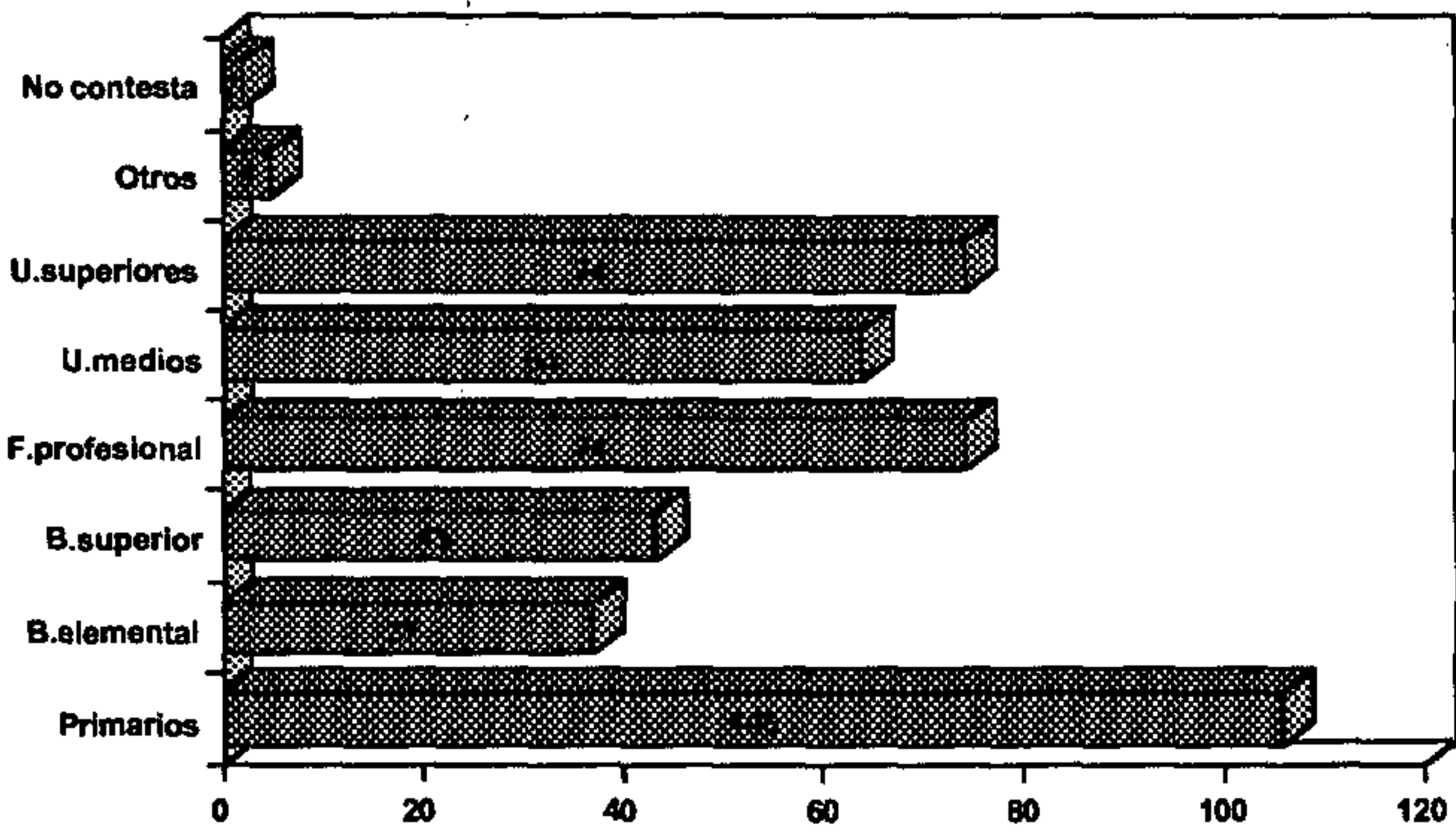
ESTUDIOS

Sin estudios	26
Primarios completos	106
Bachiller elemental	37
Bachiller superior	43
Formación profesional	60
Universitarios grado medio	64
Universitarios grado superior	74
Otros	5
No contesta	2

SITUACIÓN ACTUAL



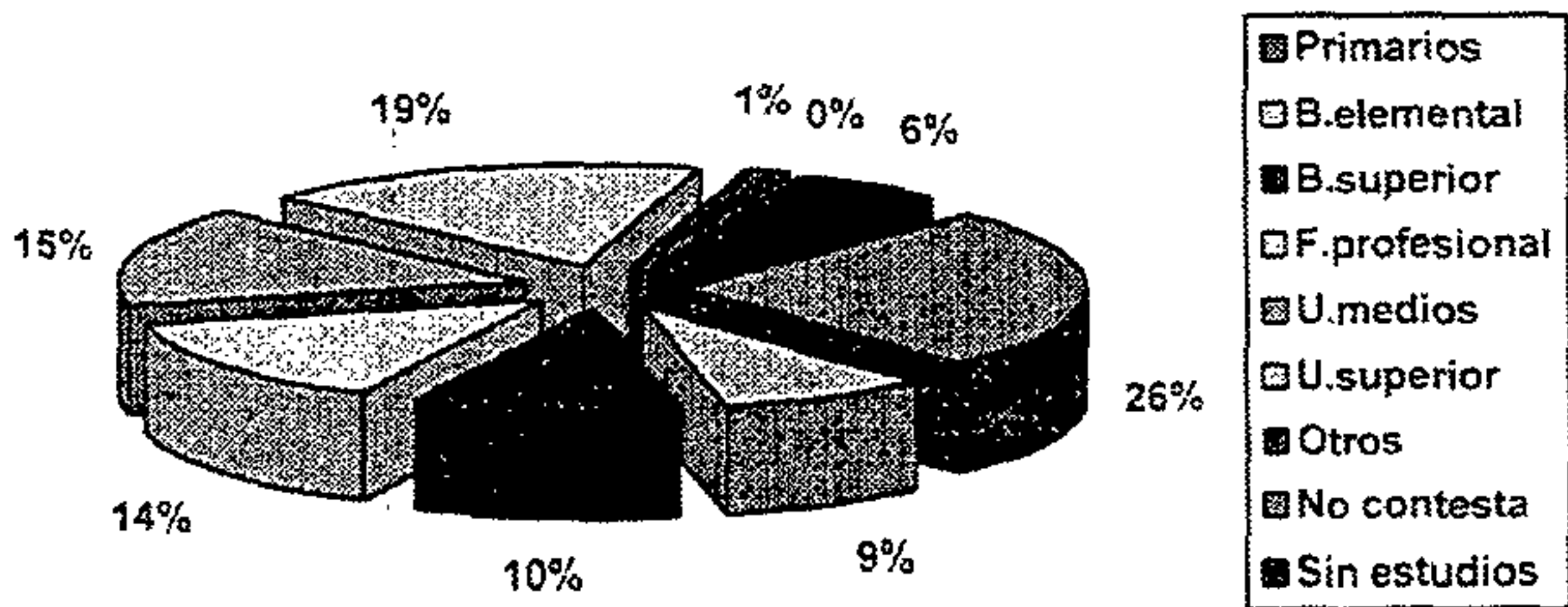
ESTUDIOS



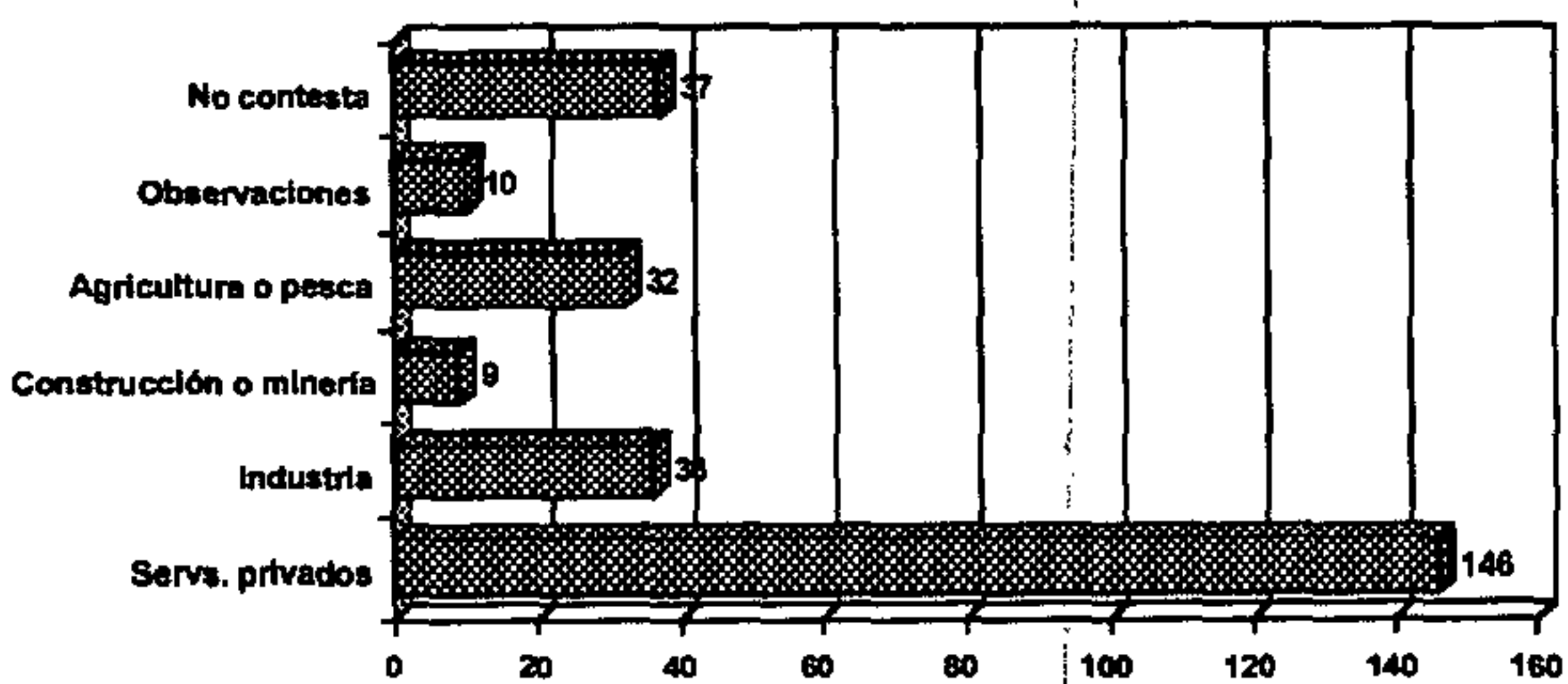
SECTOR

Servicios Públicos	147
Servicios Privados	146
Industria	36
Construcción o minería	9
Agricultura o pesca	32
Observaciones	10
No contesta	37

ESTUDIOS

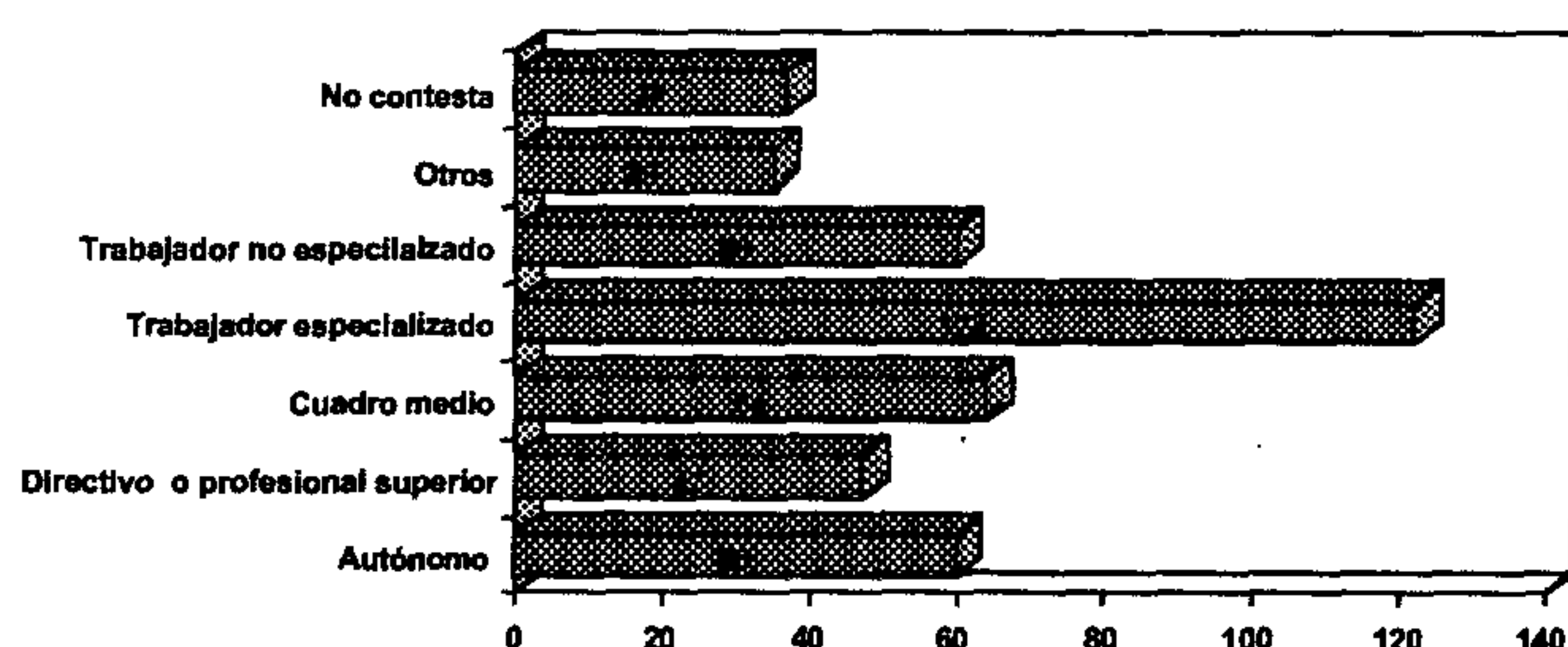
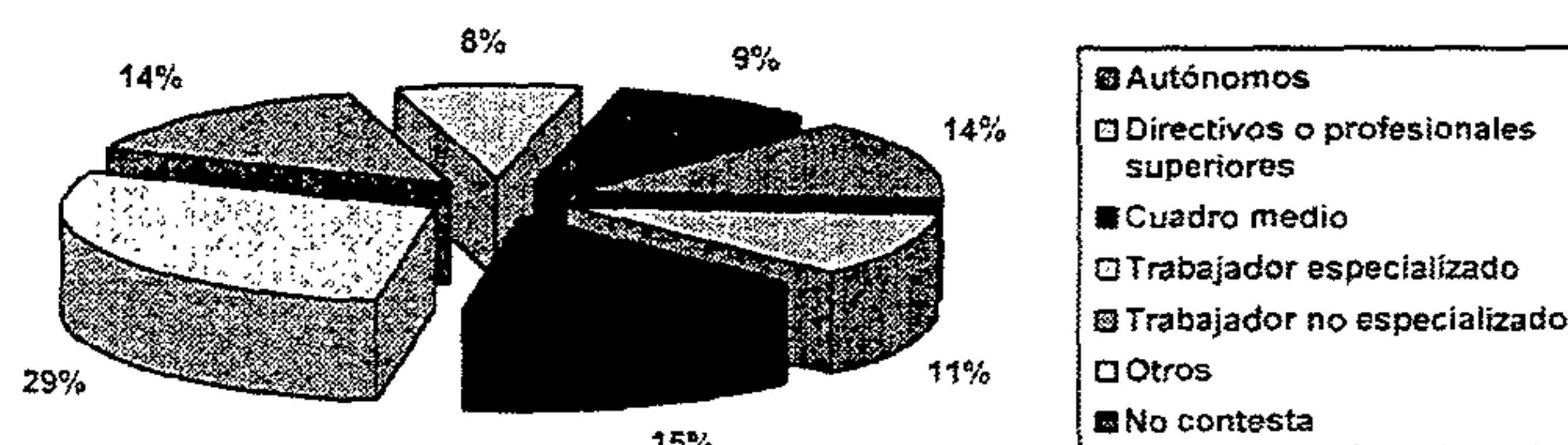


SECTOR



PUESTO

Propietario autónomo	60
Directivo o profesional superior	47
Cuadro medio	64
Trabajador especializado	122
Trabajador no especializado	60
Otros	35
No contesta	37

PUESTO LABORAL**PUESTO LABORAL****4. Quejas**

En 1993, se presentó el Informe: «El Nuevo Justiciazo 1988-1993. Análisis de un Quinquenio», que resumía toda la actividad realizada por la Institución a lo largo de sus primeros cinco años de funcionamiento, es decir de 1988 a 1992. Con la publicación citada anteriormente se cerraba un ciclo en el que quedaba demostrado el creciente arraigo del Justicia de Aragón entre los ciudadanos. Es por ello, que en el presente Informe, los datos estadísticos irán referidos al comienzo del segundo quinquenio, es decir a partir de 1993, ya que resulta más interesante y realista ver la evolución actual, cuando ya la Institución está realmente asentada que remontarnos a cinco años atrás, cuando comenzaba su andadura.

Por todo ello, iniciaremos éste capítulo con un cuadro-resumen que consta de dos apartados: el primero, las quejas que se han recibido; el segundo, las quejas archivadas anualmente.

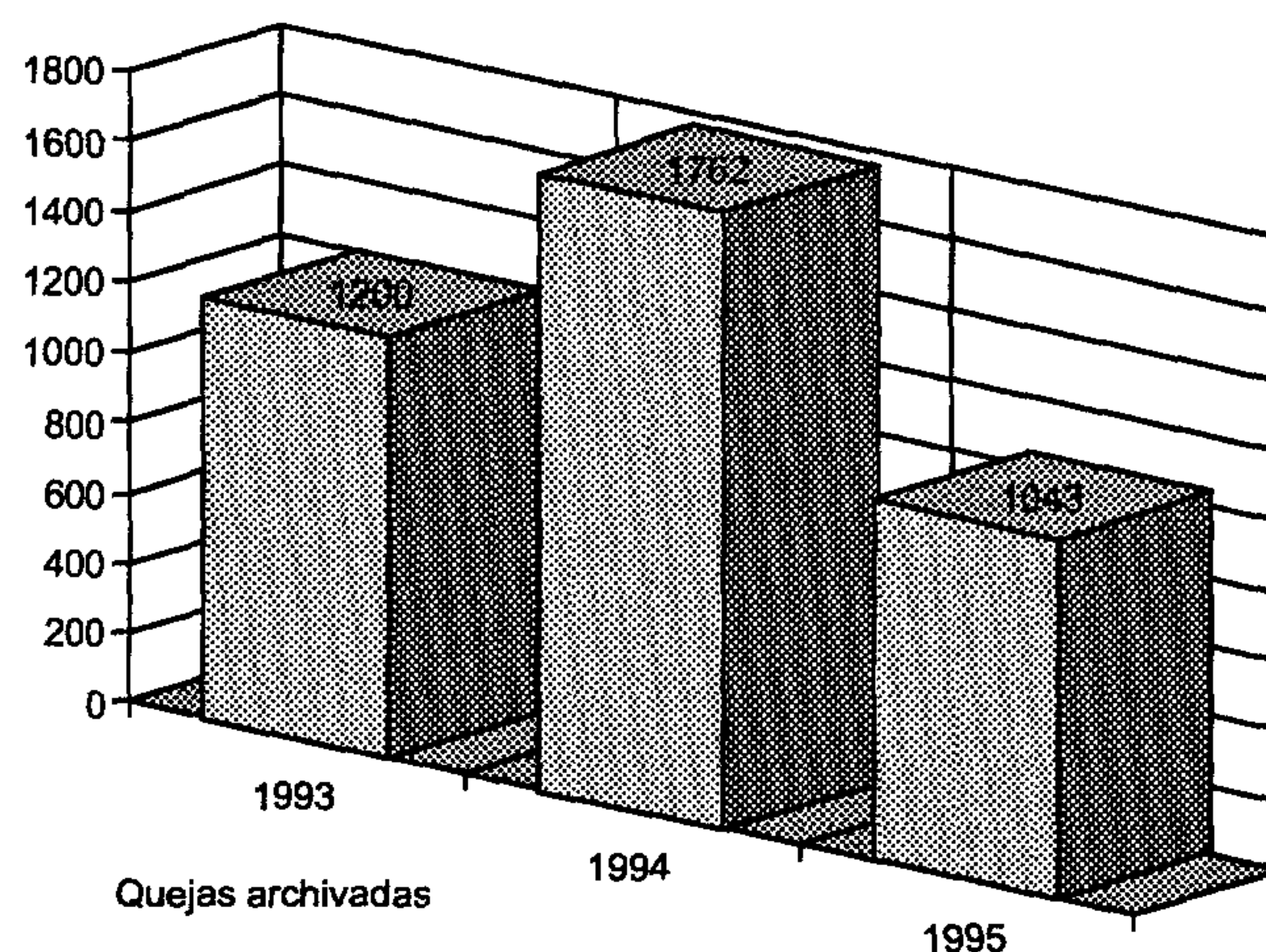
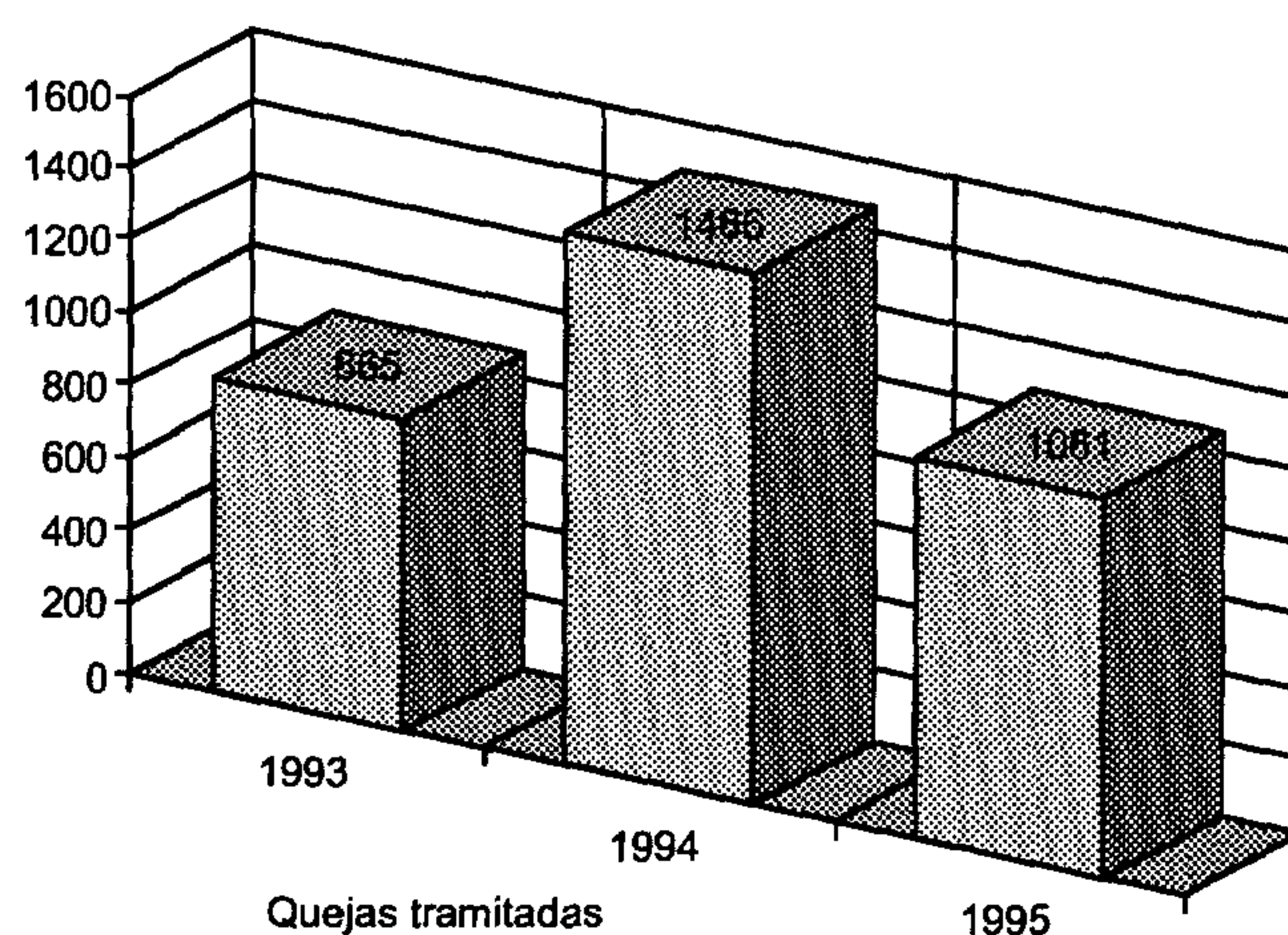
4.1. Registro de quejas recibidas

En el primer quinquenio, se tramitaron 4.246 quejas, de las que fueron archivadas 2.912, lo que representa una pro-

ductividad media de un 69%, cifra más que aceptable y que sin duda alguna, se superará a lo largo del segundo quinquenio de funcionamiento de la Institución.

En 1995, se han recibido en la Institución un total de 1.061 quejas, y su estudio comparativo con años anteriores, es la siguiente:

Año	Quejas tramitadas	Quejas archivadas
1993	865	1200
1994	1466	1762
1995	1061	1043



Dentro de este apartado es importante la comparación con el resto de Comisionados autonómicos existentes en España.

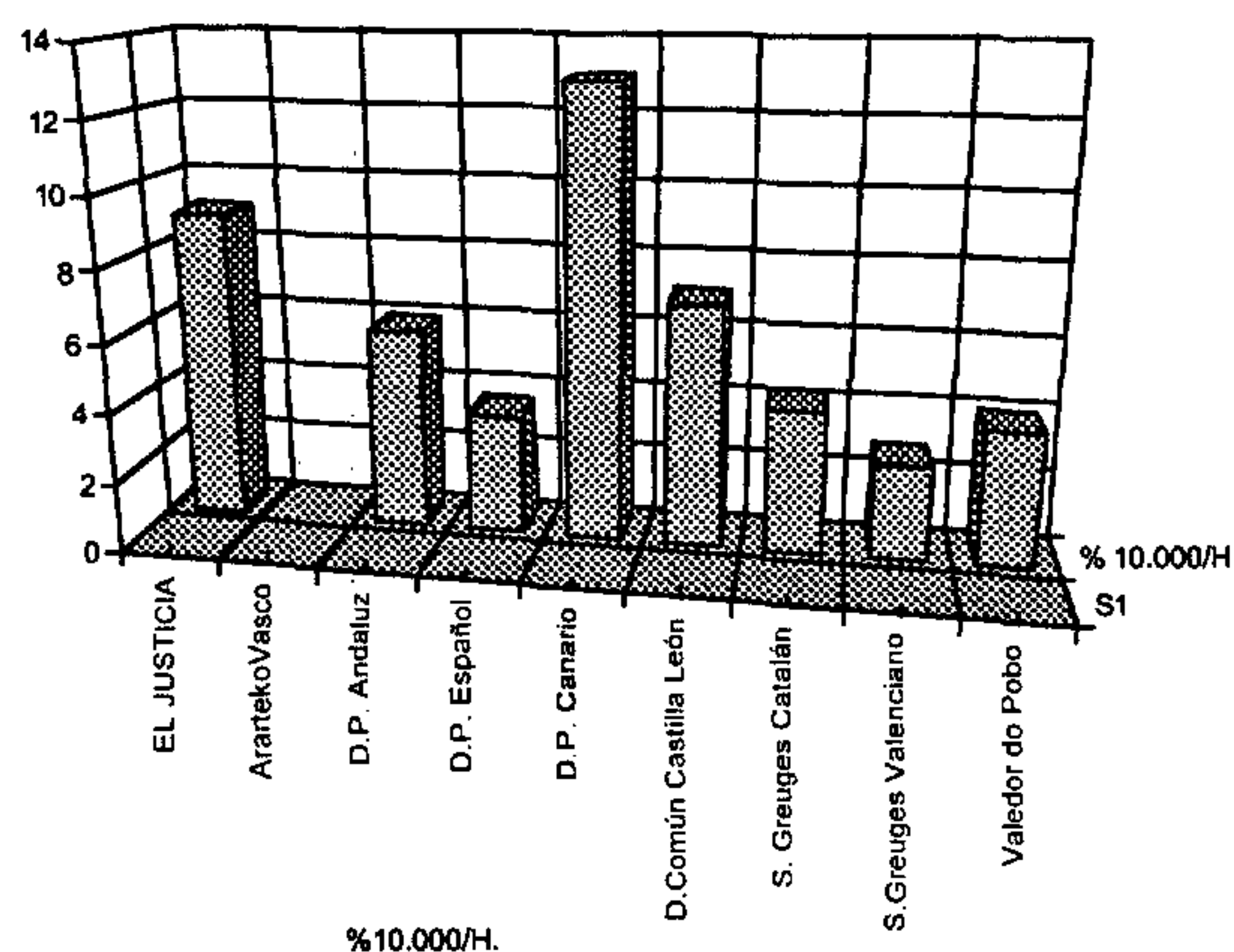
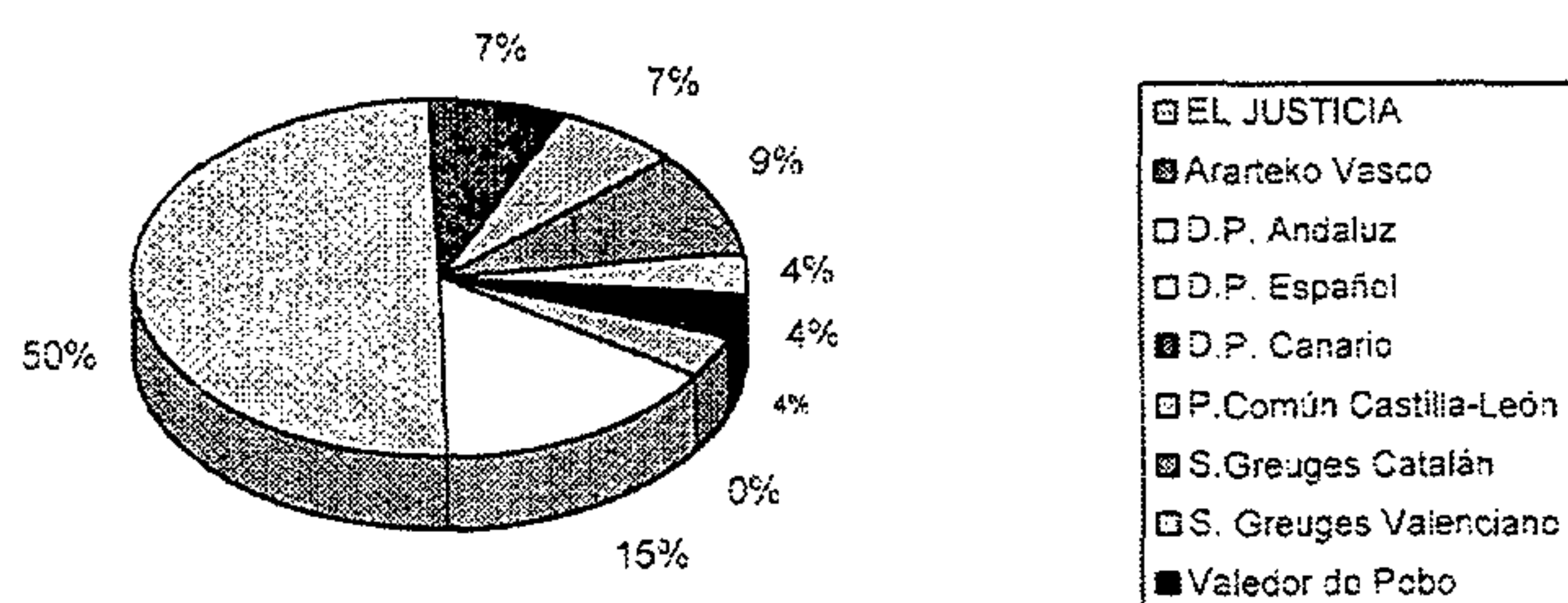
En 1995, podemos destacar la incorporación de un nuevo comisionado, el Procurador del Común de Castilla-León, que se suma a los ya existentes, y que resulta indicativo del grado de aceptación entre la población de este tipo de Instituciones, por lo que es de esperar que las Comunidades que carecen de ellas vayan tomando conciencia de la importancia que para la población representa el tener un organismo que

les sirve para defender sus derechos y por tanto implanten en sus respectivos territorios la figura del Defensor.

Para completar este estudio comparativo resulta ilustrativo el siguiente cuadro, donde se relacionan las quejas recibidas con la población existente en cada Comunidad Autónoma.¹

Institución	Nº Quejas	% 10.000 h.	Población
EL JUSTICIA	1.061	8,92	1.188.817
Ararteko Vasco ²			2.104.041
D.P. Andaluz	4.038	5,81	6.940.522
D.P. Español	13.222	3,40	38.872.268
D.P. Canario	1.933	12,94	1.493.784
Procurador común			
Castilla-León	1.772	6,96	2.545.926
S. Greuges Catalán	2.500	4,12	6.059.494
S. Greuges Valenciano	1.048	2,71	3.857.234
Valedor do Pobo	1.056	3,86	2.731.669

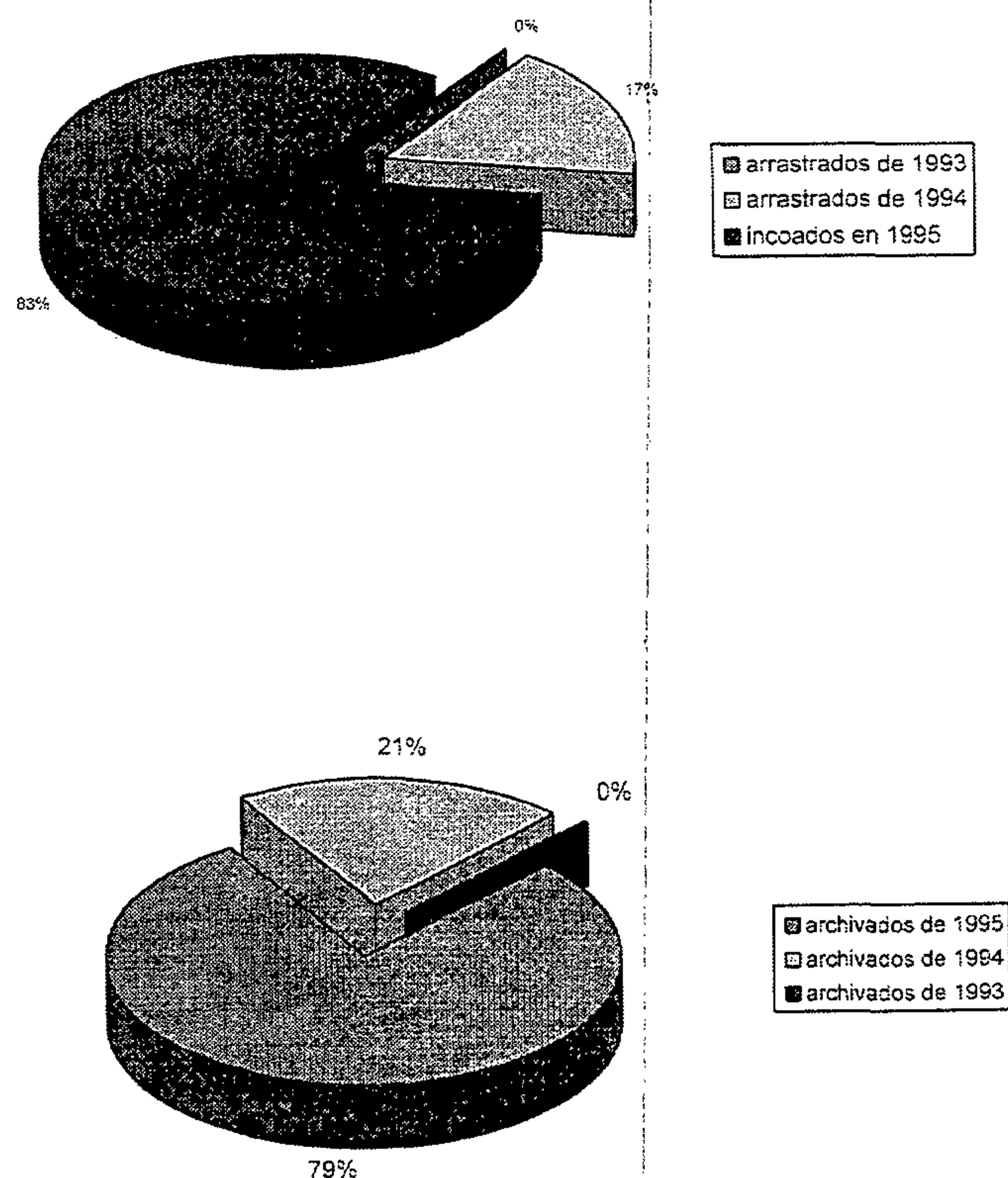
Como se observa en el cuadro, el Justicia de Aragón, a continuación del Diputado del Común de Canarias es el Defensor del Pueblo con mayor grado de aceptación en relación a la población, dentro del territorio español, aceptación que creemos irá en aumento cuando se produzca la transferencia final de competencias en materia de Educación y de Servicios Sociales, a tenor del elevado número de quejas que se reciben en la Institución.



4.2. Tratamiento de los expedientes de quejas

De los 1061 expedientes que tuvieron entrada en la Institución en el año 1995 habían sido archivados a 31 de diciembre de 1995, 824, por lo que continúan en tramitación en 1995, 237. Hay que tener en cuenta que teníamos pendientes a 31 de Diciembre de 1994, 226 expedientes de años anteriores, por lo que podemos concluir que durante el periodo a que se contrae el presente informe se han tramitado 1287 expedientes de queja, de los que se han resuelto por uno u otro motivo 1043. Continúan en tramitación en 1995, 244 expedientes.

Distribución de expedientes atendidos en 1995		
Expedientes incoados en 1995	1061	
Expedientes arrastrados de 1994	224	
Expedientes arrastrados de 1993	2	
Total expedientes tramitados	1287	100%
Expedientes archivados de 1995	824	
Expedientes archivados de 1994	217	
Expedientes archivados de 1993	2	
Total expedientes archivados	1043	81,05%
Expedientes pendientes en 1996	244	18,95%



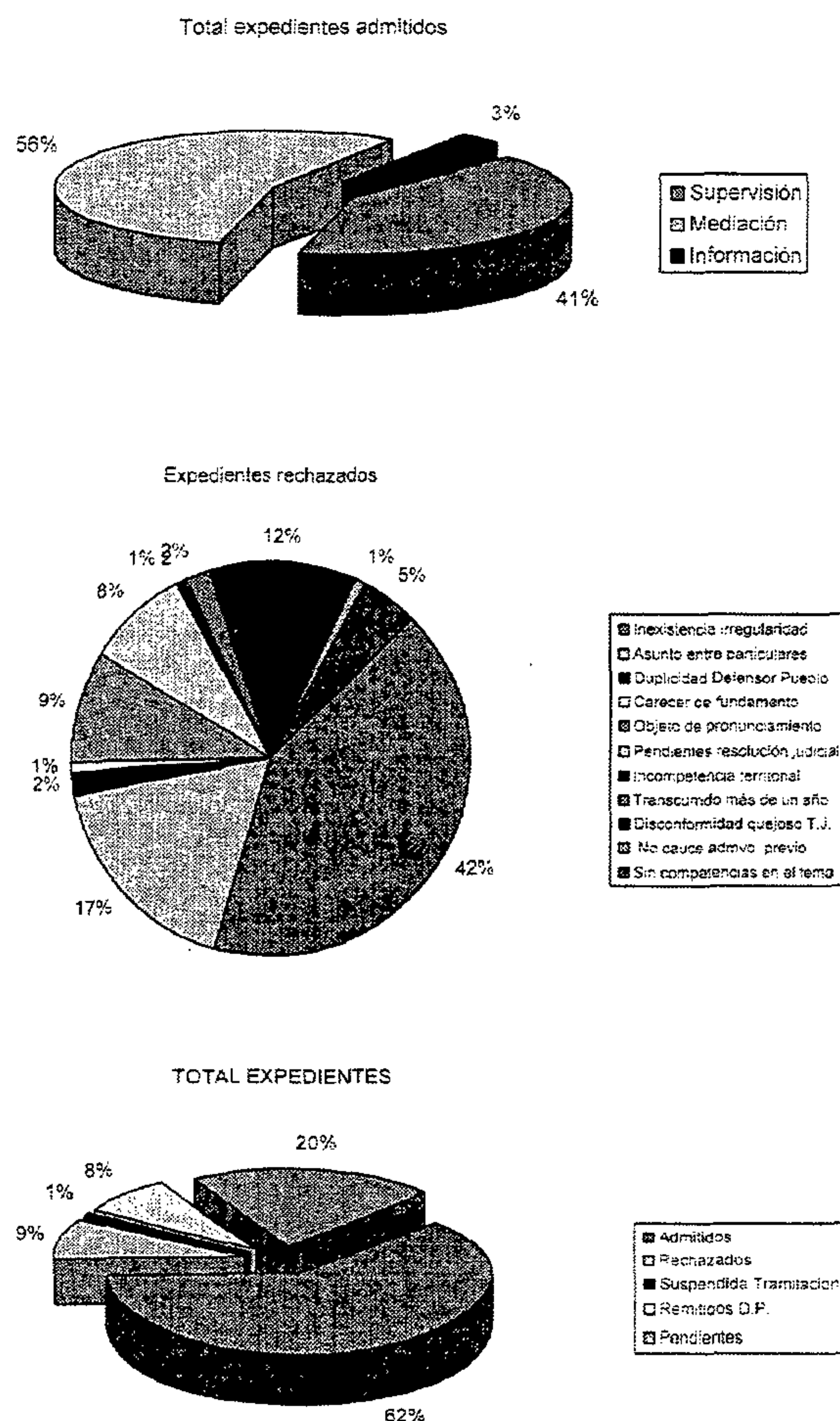
¹ Fuente: Instituto Aragonés de Estadística. Diputación General de Aragón.

² Datos no facilitados por el Ararteko

Procederemos ahora a ver más detenidamente las actuaciones realizadas en la tramitación de los expedientes:

Distribución de los 1061 expedientes incoados según su tramitación

Expedientes admitidos a supervisión	307	28,93%
Expedientes admitidos a mediación	410	38,64%
Expedientes admitidos a información	24	2,26%
Total expedientes admitidos	741	69,83%
Expedientes rechazados por evidente inexistencia de irregularidad	46	4,33%
Expedientes rechazados por tratarse un asunto entre particulares	19	1,79%
Expedientes rechazados por detectar duplicidad con el Defensor del Pueblo	2	0,19%
Expedientes rechazados por carecer de fundamento	1	0,10%
Expedientes rechazados por haber sido objeto de pronunciamiento	10	0,95%
Expedientes rechazados por estar pendientes de resolución judicial	9	0,84%
Expedientes rechazados por incompetencia territorial	1	0,10%
Expedientes rechazados por haber transcurrido mas de un año	2	0,19%
Expedientes rechazados por tratarse de disconformidad del quejoso con los Tribunales de Justicia	13	1,22%
Expedientes rechazados por carecer de competencias en el tema	5	0,47%
Expedientes rechazados por no haber utilizado el cauce administrativo previo	1	0,10%
Total expedientes rechazados	109	10,27%
Expedientes remitidos al Defensor del Pueblo u Otros Comisionados	92	8,67%
Expedientes en los que antes de tomar acuerdo se ha suspendido la tramitación	8	0,75%
Expedientes pendientes que se tome acuerdo	244	22,99%
TOTAL EXPEDIENTES	1061	100%



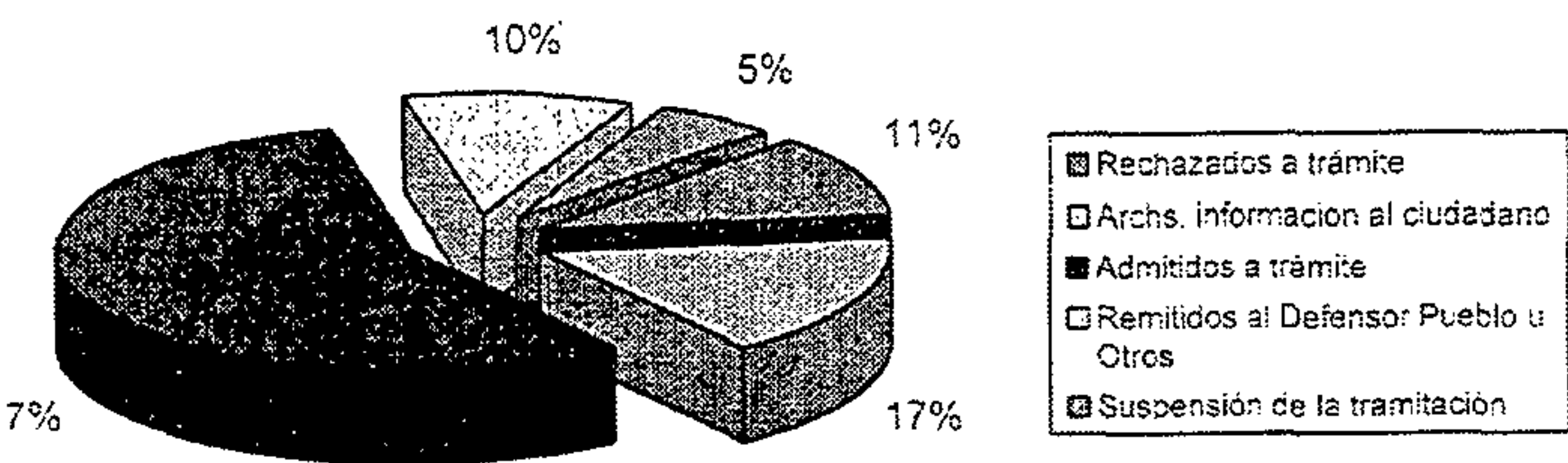
Una vez expuesto el tratamiento global de los expedientes incoados en 1995, vamos a realizar un análisis en profundidad de los expedientes que se han tramitado en su totalidad, y que por tanto se han archivado, durante el periodo a que se refiere este Informe.

El desglose lo desarrollaremos en tres cuadros sucesivos, detallando en el primero el tratamiento de los expedientes archivados. En el segundo cómo ha quedado la tramitación después de haber sido admitidos bien a mediación o a supervisión. En el tercer cuadro nos referimos a aquellos expedientes, en los que, aún sin tener competencia, El Justicia se decidió solicitar información a los organismos administrativos correspondientes, antes de enviarlas al Defensor del Pueblo, ya que en algunos casos era posible su solución, y por tanto se producía una mayor celeridad en la tramitación.

Distribución de los 1043 expedientes archivados en 1995

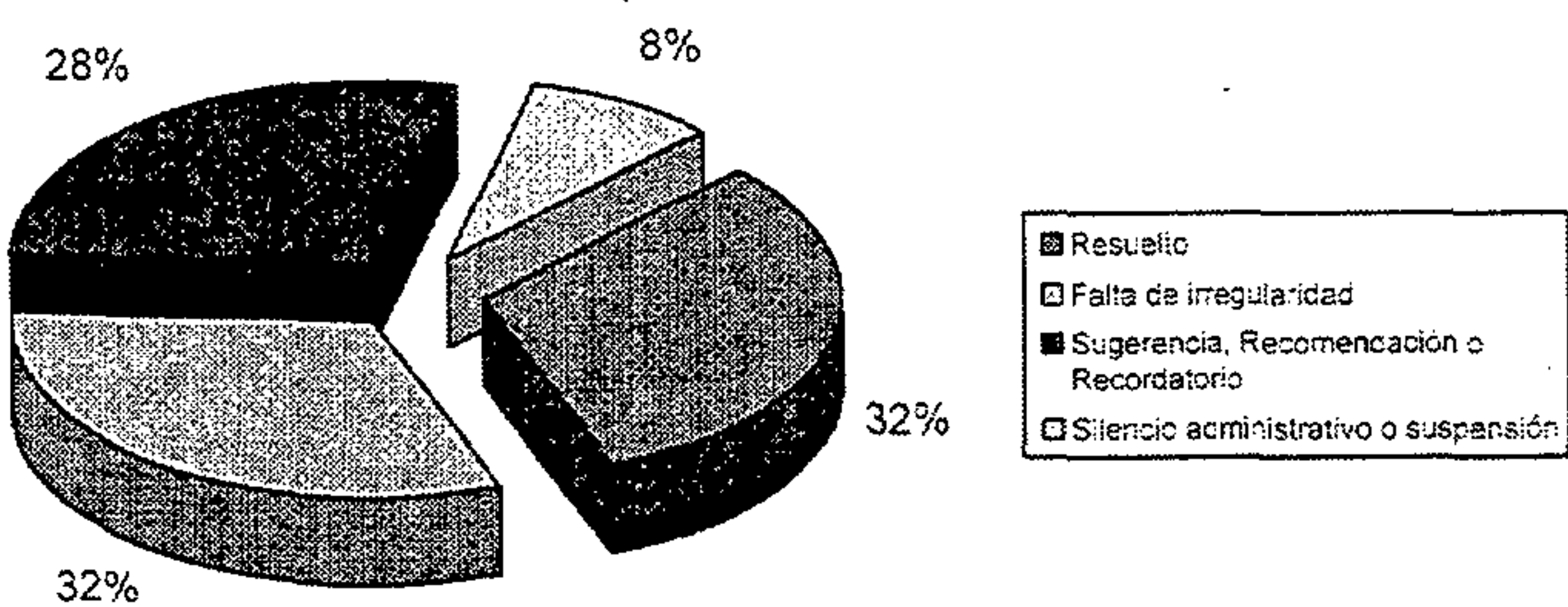
Archivados por haberse rechazado a trámite	116
Archs. tras remitir al ciudadano la información precisa para hacer valer sus derechos	174
Archs. tras ser admitidos a trámite y finalizar éste con resolución de El Justicia	587
Archs. tras suspenderse la tramitación antes de tomar acuerdo	57
Archs. tras ser remitidos al Defensor del Pueblo u Otros Comisionados	109

TOTAL EXPEDIENTES ARCHIVADOS 1995 1043



Distribución de los 587 expedientes archivados tras haberse admitido a trámite y dictado resolución por El Justicia

Por haberse resuelto el motivo de la queja como consecuencia de la mediación de El Justicia sin necesidad de dictarse sugerencia o recomendación	186
Por no haberse detectado actuación irregular de la Administración tras la oportuna investigación	187
Por haberse efectuado sugerencia, recomendación o recordatorio	165
Por silencio de la Administración o suspensión por distintos motivos	49
TOTAL EXPEDIENTES ARCHIVADOS	587



5. Evolución temporal de los expedientes

Si exceptuamos el mes de Marzo, fecha en que se abrieron varios expedientes de colectivos muy numerosos, el promedio de expedientes abiertos en la Institución, ha sido de 78, lo que supone un incremento del 75%, con relación a años anteriores.

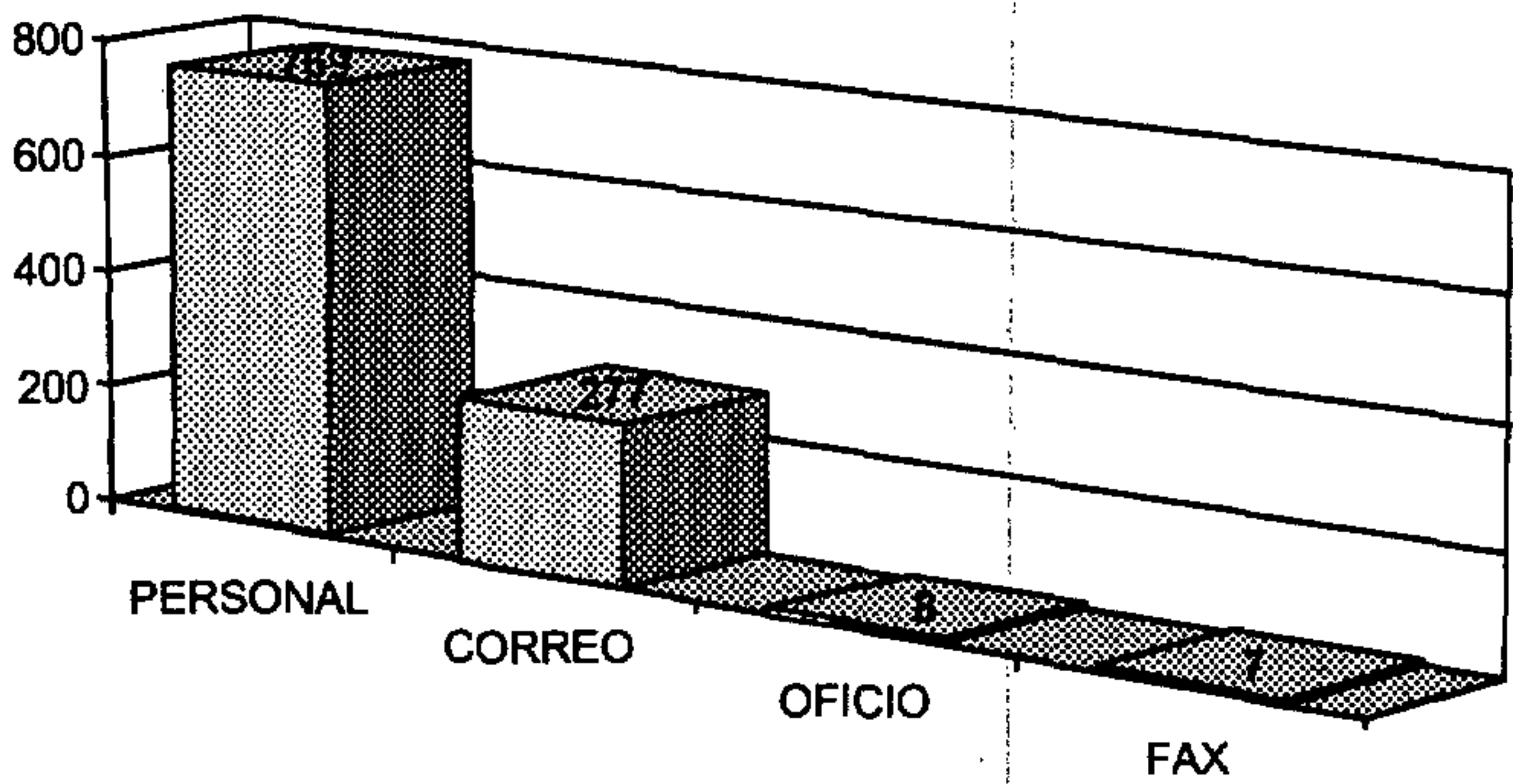
Evolución temporal de los expedientes	
ENERO	51
FEBRERO	68
MARZO	291
ABRIL	92
MAYO	62
JUNIO	66
JULIO	70
AGOSTO	37
SEPTIEMBRE	73
OCTUBRE	52
NOVIEMBRE	70
DICIEMBRE	129
TOTAL	1061

6. Procedencia de las quejas

6.1. Por el medio utilizado

En 1995, se ha producido un fuerte aumento de la visita personal con respecto al pasado año, esto es indicativo de que los ciudadanos optan preferentemente por el trato personalizado, que resulta mucho más humano. En uso de la facultad que confiere la Ley 4/85, de 27 de junio, se han abierto 8 expedientes de oficio para supervisar la actuación de la Administración en aquellas cuestiones que se han considerados de suma importancia e interés desde la propia Institución.

Quejas en visita personal	769
Quejas recibidas por correo	277
Quejas de oficio	8
Quejas recibidas por fax	7

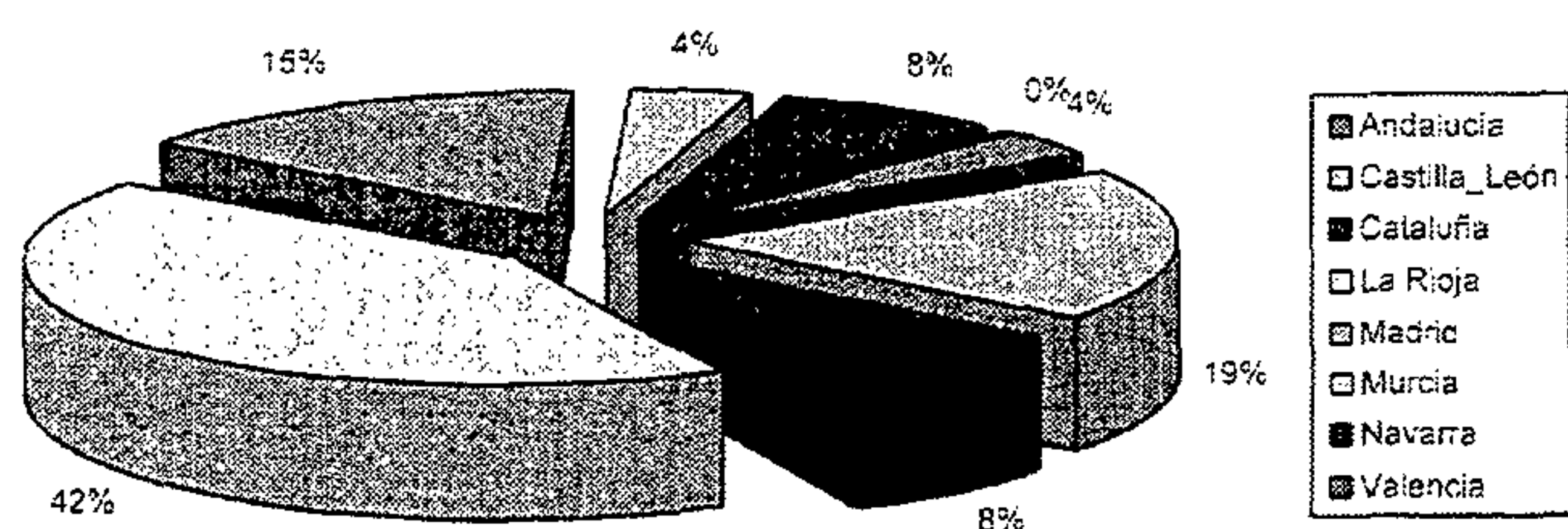


6.2. Distribución geográfica

Como viene siendo habitual, se han recibido quejas de otras Comunidades Autónomas, el número total ha sido de 13 quejas que se distribuyen de la siguiente forma:

Expedientes incoados en virtud de quejas recibidas de otras Comunidades Autónomas		
Comunidad Autónoma de Andalucía		1
Bailén	1	
Comunidad Autónoma de Castilla-León		1
Soria	1	
Comunidad Autónoma de Cataluña		5
Barcelona	3	
Mollet del Vallés	2	
Comunidad Autónoma de La Rioja		1
Logroño	1	
Comunidad Autónoma de Madrid		2
Madrid	2	
Comunidad Autónoma de Murcia		1
El Palmar	1	
Comunidad Foral de Navarra		1
Tudela	1	
Comunidad Autónoma de Valencia		1
Valencia	1	
TOTAL EXPEDIENTES		13

Quejas referidas a otras Comunidades Autónomas



Al igual que en años anteriores, vamos a mantener la distribución por provincias, ya que resulta más clarificador. Separadamente incluiremos las capitales de provincia, ya que es obvio que al aglutinar un mayor porcentaje de población el número de quejas recibidas es cuantitativamente más numeroso.

Distribución por municipios de los expedientes incoados en la provincia de Teruel en 1995

Aguaviva	1	Mas de las Matas	3
Albalate del Arzobispo	2	Montalbán	3
Alcañiz	4	Mora de Rubielos	3
Alcorisa	1	Navarrete del Río	1
Andorra	3	Palomar de Arroyo	1
Argente	1	Riodeva	1
Beceite	1	Rubielos de Mora	2
Calamocha	2	Saldón	1
Calanda	1	Samper de Calanda	1
Escucha	1	Valderrobres	1
Esteruel	1	Villarluengo	1
Godos	1	Teruel Capital	23

TOTAL TERUEL Y PROVINCIA 60

En la provincia de Teruel, el mayor número de quejas recibidas pertenecen a las materias de función pública, justicia y educación.

Distribución por municipios de los expedientes incoados en la provincia de Huesca en 1995

Ainsa	1	Lanaja	1
Albelda	2	Larrés	1
Almudevar	1	Las Almunias de Rodellar	1
Arén	1	Lascellas	1
Barbastro	3	Mont de Roda	1
Bielsa	1	Monzón	10
Biescas	1	Peñalba	1
Binaced	3	Puebla de Roda	2
Bolea	1	Quicena	1
Boltaña	1	Roda de Isábena	18
Caldearenas	1	Sabiñánigo	7
Candasnos	1	Sahún	1
Canfranc	1	Sallent de Gállego	1
Castejón del Puente	1	San Esteban de Litera	1
Castiello de Jaca	1	San Juan del Flumen	1
El Grado	1	San Lorenzo del Flumen	3
Fiscal	1	Sariñena	3
Fonz	1	Seira	1
Fraga	2	Serveto	1
Graus	1	Tamarite de Litera	3
Gurrea de Gállego	1	Tardienta	14
Isábena	2	Torrente de Cinca	1
Jaca	1	Vencillón	1
Lafortunada	1	Huesca Capital	30

TOTAL HUESCA Y PROVINCIA 142

En la provincia de Huesca el mayor número de quejas recibidas hacen referencia a la materia de cultura, función pública y medio ambiente.

Distribución por municipios de los expedientes incoados en la provincia de Zaragoza en 1995

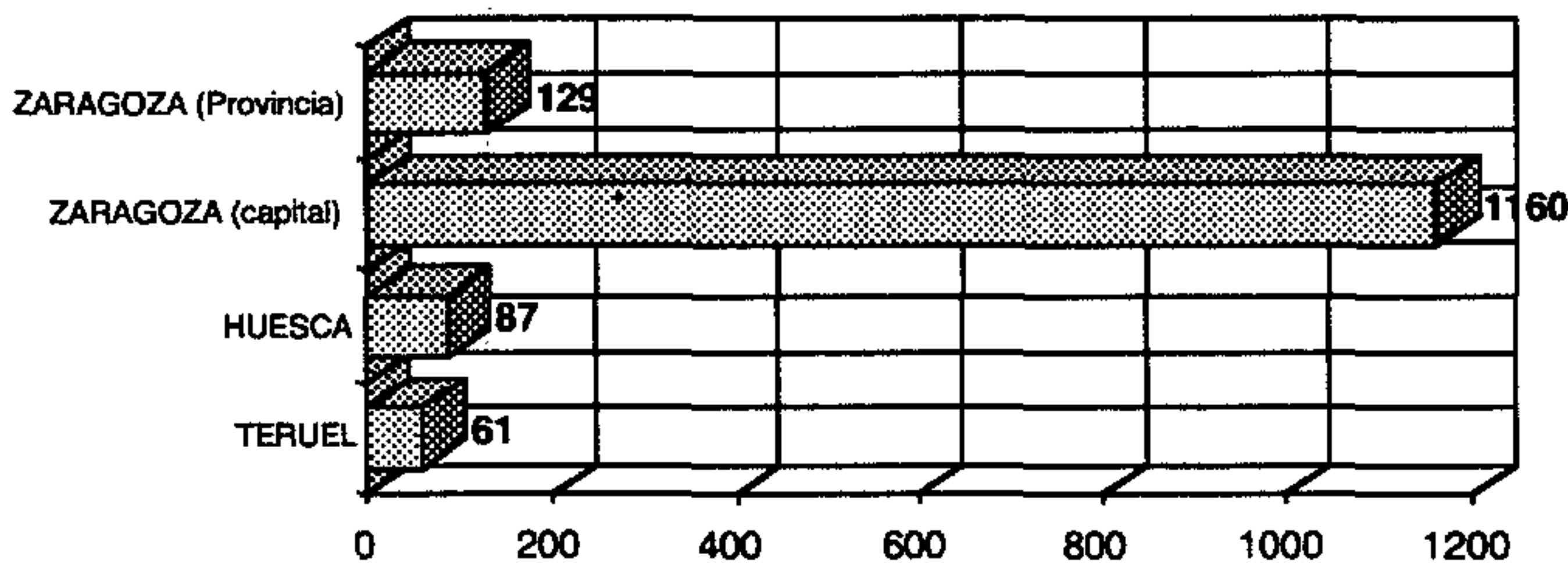
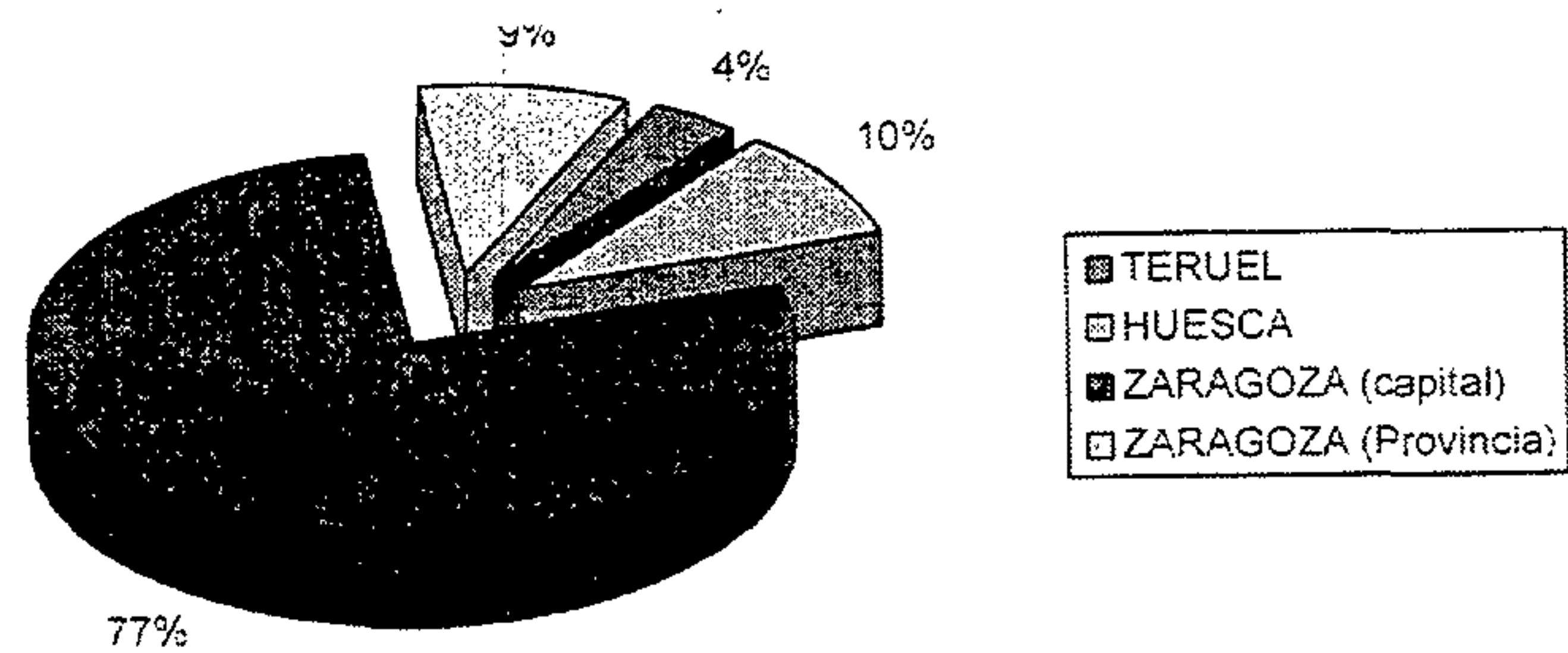
Ainzón	2	La Muela	3
Alagón	1	Lécera	2
Alcalá de Moncayo	1	Leciñena	1
Alfajarín	2	Longares	1
Alfamén	1	Monreal de Ariza	1
Almonacid de la Sierra	2	Monterde	4
Ariza	1	Morata de Jalón	3
Ateca	1	Morés	1
Boquiñeni	1	Muel	1
Borja	4	Nonaspe	1
Bujaraloz	1	Novallas	1
Cadrete	1	Novillas	1
Calatayud	11	Nuez de Ebro	13
Calatorao	1	Pastriz	1
Carenas	3	Pina de Ebro	1
Caspe	4	Pinseque	2
Cuarte de Huerva	1	Puebla de Alfindén	1
Chiprana	2	Ricla	16
Daroca	2	Sádaba	1
Ejea de los Caballeros	3	Salvatierra de Esca	1
El Burgo de Ebro	1	Tarazona	5
Epila	1	Terrer	3
Erla	1	Torres de Berrellén	1
Escatrón	1	Used	1
Farlete	1	Utebo	7
Fuendejalón	1	Valareña	1
Fuentes de Ebro	3	Villafeliche	1
Gallocanta	1	Zuera	2
Gallur	1	Zaragoza Capital	712
La Almunia Dª Godina	2		

TOTAL ZARAGOZA Y PROVINCIA 846

En la provincia de Zaragoza, el mayor número de quejas recibidas hace referencia a las materias de hacienda, función pública y trabajo.

Observando la distribución de los distintos Expedientes de quejas por Provincias, se puede afirmar que los expedientes de la provincia de Teruel se mantienen con respecto al pasado año, sin embargo en la provincia de Huesca se ha producido un aumento considerable en detrimento de los recibidos de la provincia de Zaragoza.

Teruel y Provincia:	60
Huesca y Provincia:	142
Zaragoza y Provincia:	846

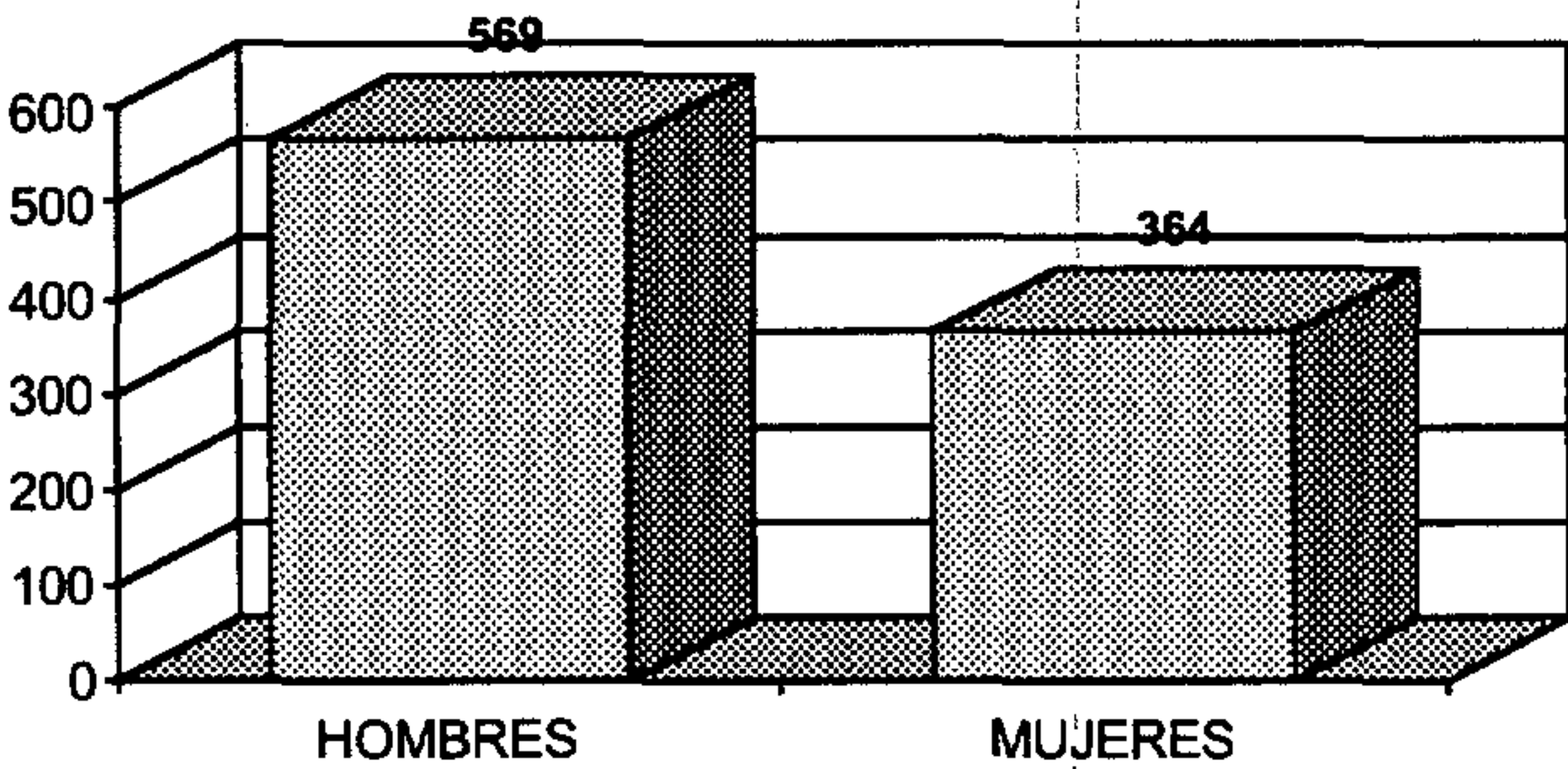
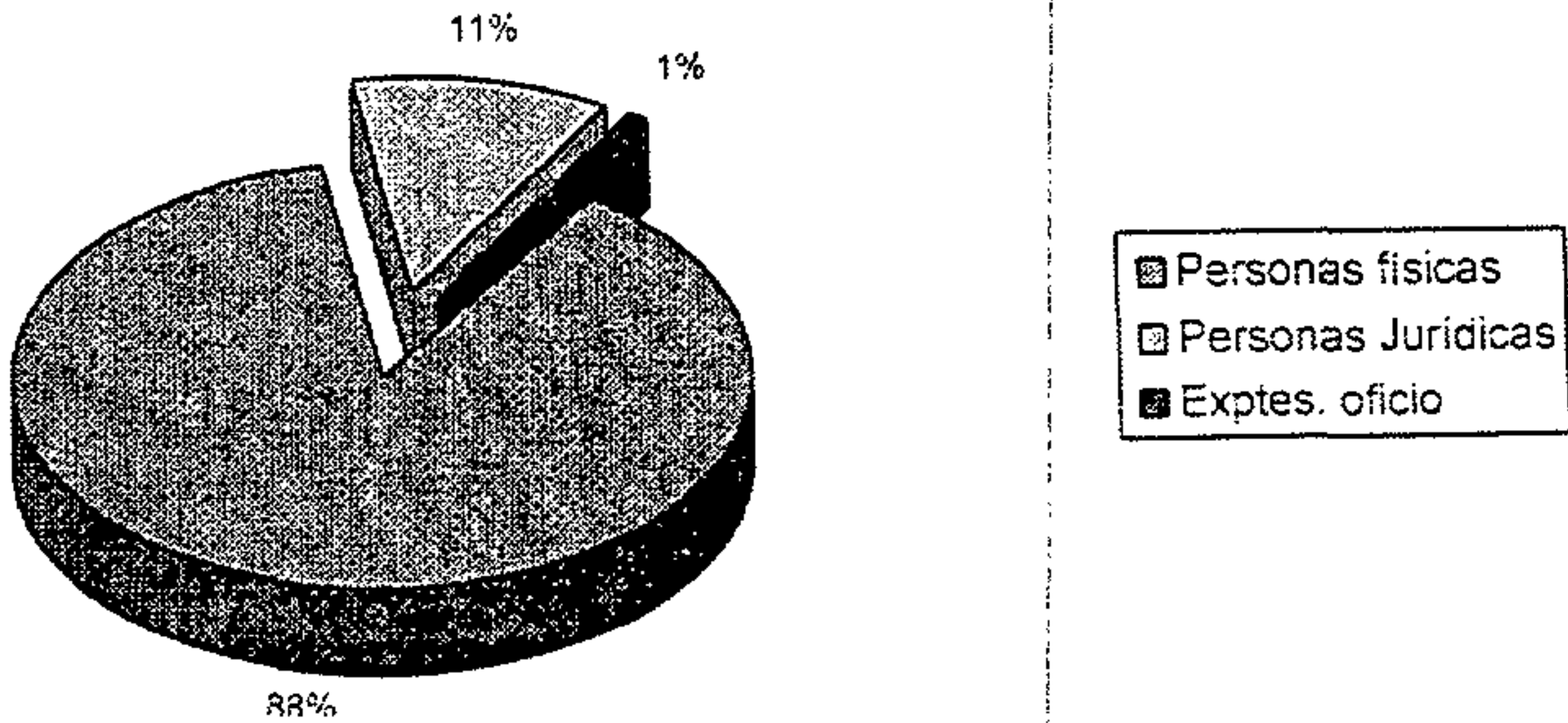


6.3. Procedencia atendiendo al presentador

Aportamos, al igual que en informes anteriores, un gráfico general, de los presentadores de las quejas ante la Institución.

Relación de presentadores de quejas ante El Justicia en el año 1995		
Personas físicas		933
Hombres	569	
Mujeres	364	
Personas jurídicas		120
Ayuntamientos	19	
Otro tipo de personas jurídicas	101	
Expedientes de oficio		8
Total quejas presentadas en 1995		1061

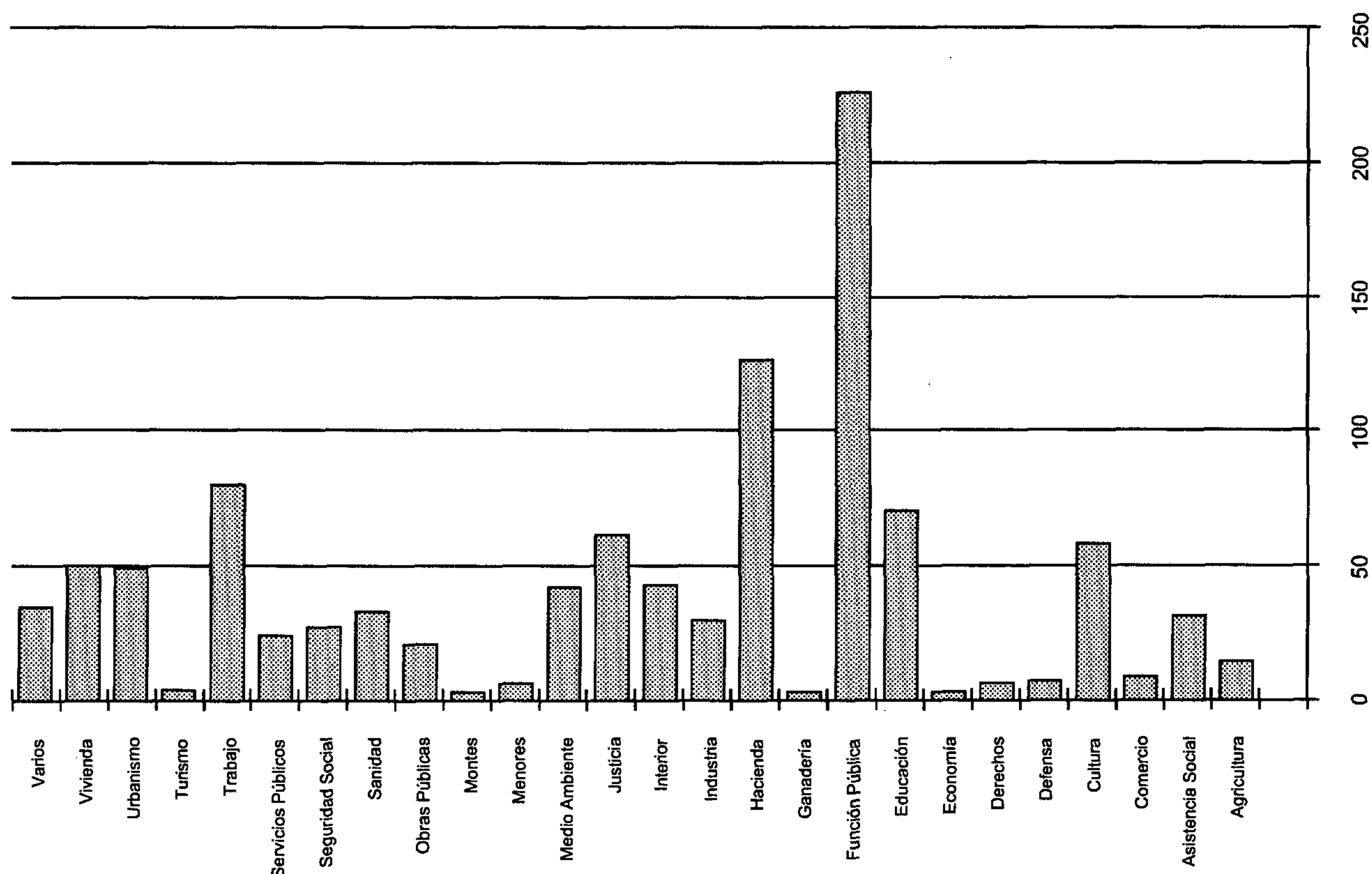
En 1995 se ha roto la tendencia mostrada en 1994 de equiparación entre sexos con respecto al número de quejas presentadas, y de nuevo son los hombres los que más han acudido a nuestra Institución. Sin embargo, es destacable el aumento de asociaciones y colectivos de diversa índole que han solicitado nuestra mediación.



7. Distribución por materias

Utilizando las mismas voces de los informes anteriores y sin perjuicio de un estudio más detallado en otro lugar del presente, incluimos el siguiente cuadro:

Distribución de los expedientes de 1995 por materias	
Agricultura	14
Asistencia Social	31
Comercio	9
Cultura	58
Defensa	7
Derechos	6
Economía	3
Educación	70
Función Pública	226
Ganadería	3
Hacienda	126
Industria	30
Interior	43
Justicia	61
Medio Ambiente	42
Menores	6
Montes	3
Obras Públicas	21
Sanidad	33
Seguridad Social	27
Servicios Públicos	24
Trabajo	80
Turismo	4
Urbanismo	49
Vivienda	50
Varios	35
TOTAL EXPEDIENTES	1061



8. Distribución por organismos

Para finalizar con el apartado de estadística incluimos una distribución de los 1061 expedientes incoados en 1995,

en función del organismo administrativo a cuyo funcionamiento se refería la queja o quejas presentadas.

Distribución de los expedientes por organismos

ADMINISTRACION AUTONOMA	311
Diputación General de Aragón	311
Presidente de la Diputación General de Aragón	2
Departamento de Agricultura y Medio Ambiente	15
Departamento de Educación y Cultura	30
Departamento de Economía, Hacienda y Fomento	48
Departamento de Ordenación Territorial, Obras Públicas y transportes	45
Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales	141
Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo	26
Delegación Territorial DGA en Huesca	1
Consejo de la Juventud de Aragón	2
Consejo Asesor de RTVE en Aragón	1
ADMINISTRACION PERIFÉRICA DEL ESTADO	245
Confederación Hidrográfica del Ebro	6
Delegación del Gobierno de Aragón	3
Delegaciones del Ministerio de Cultura	1
Delegaciones del Ministerio de Economía y Hacienda	92
Delegaciones del Ministerio de Educación y Ciencia	49
Delegaciones del Ministerio de Justicia e Interior	37
Delegaciones del M.O.P.T. y Medio Ambiente	6
Delegaciones del Ministerio de Sanidad y Consumo	24
Delegación del Ministerio de Asuntos Sociales	9
Delegaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	17
Ministerio de Defensa	1
OTROS	14
CTNE	4
Cámaras de Comercio	2
Colegios Profesionales	5
Compañías Eléctricas	3

ADMINISTRACIÓN LOCAL			
Ayuntamiento de Aínsa	1	Ayuntamiento de Lécera	2
Ayuntamiento de Alagón	1	Ayuntamiento de Luco de Bordón	1
Ayuntamiento de Alcalá de Moncayo	1	Ayuntamiento de Lunpique	1
Ayuntamiento de Almonacid de la Sierra	1	Ayuntamiento de Manchones	1
Ayuntamiento de Ariza	1	Ayuntamiento de Manzanera	1
Ayuntamiento de Bielsa	1	Ayuntamiento de Monzón	3
Ayuntamiento de Biescas	2	Ayuntamiento de Morata de Jiloca	1
Ayuntamiento de Binefar	1	Ayuntamiento de Morés	1
Ayuntamiento de Boltaña	1	Ayuntamiento de Muniesa	1
Ayuntamiento de Boquiñeni	1	Ayuntamiento de Nonaspe	1
Ayuntamiento de Borja	1	Ayuntamiento de Ortilla	1
Ayuntamiento de Calaceite	1	Ayuntamiento de Pastriz	1
Ayuntamiento de Calamocha	1	Ayuntamiento de Pedrola	1
Ayuntamiento de Calatayud	1	Ayuntamiento de Piedratajada	2
Ayuntamiento de Calatorao	1	Ayuntamiento de Pinseque	3
Ayuntamiento de Carenas	4	Ayuntamiento de Ricla	16
Ayuntamiento de Caspe	1	Ayuntamiento de Sabiñánigo	1
Ayuntamiento de Cuarte de Huerva	1	Ayuntamiento de Sádaba	1
Ayuntamiento de Daroca	1	Ayuntamiento de Santa Cruz de Grío	1
Ayuntamiento de El Burgo de Ebro	1	Ayuntamiento de Sariñena	2
Ayuntamiento de Ejea de los Caballeros	1	Ayuntamiento de Tamarite de Litera	1
Ayuntamiento de Escarrilla	1	Ayuntamiento de Tarazona	1
Ayuntamiento de Farlete	2	Ayuntamiento de Terrer	2
Ayuntamiento de Fuentes de Ebro	1	Ayuntamiento de Teruel	2
Ayuntamiento de Gallur	1	Ayuntamiento de Torrecilla del Rebollar	1
Ayuntamiento de Gelsa	1	Ayuntamiento de Torres de Berrellén	1
Ayuntamiento de Gurrea de Gállego	1	Ayuntamiento de Utebo	3
Ayuntamiento de Huesca	3	Ayuntamiento de Villafranca de Ebro	1
Ayuntamiento de Illueca	1	Ayuntamiento de Villastar	1
Ayuntamiento de Jaca	1	Ayuntamiento de Zaragoza	109
Ayuntamiento de Josa	1	Diputación Provincial de Huesca	3
Ayuntamiento de La Muela	2	Diputación Provincial de Teruel	1
Ayuntamiento de La Villa de Fonz	1	Diputación Provincial de Zaragoza	5
Ayuntamiento de Lascellas	1		

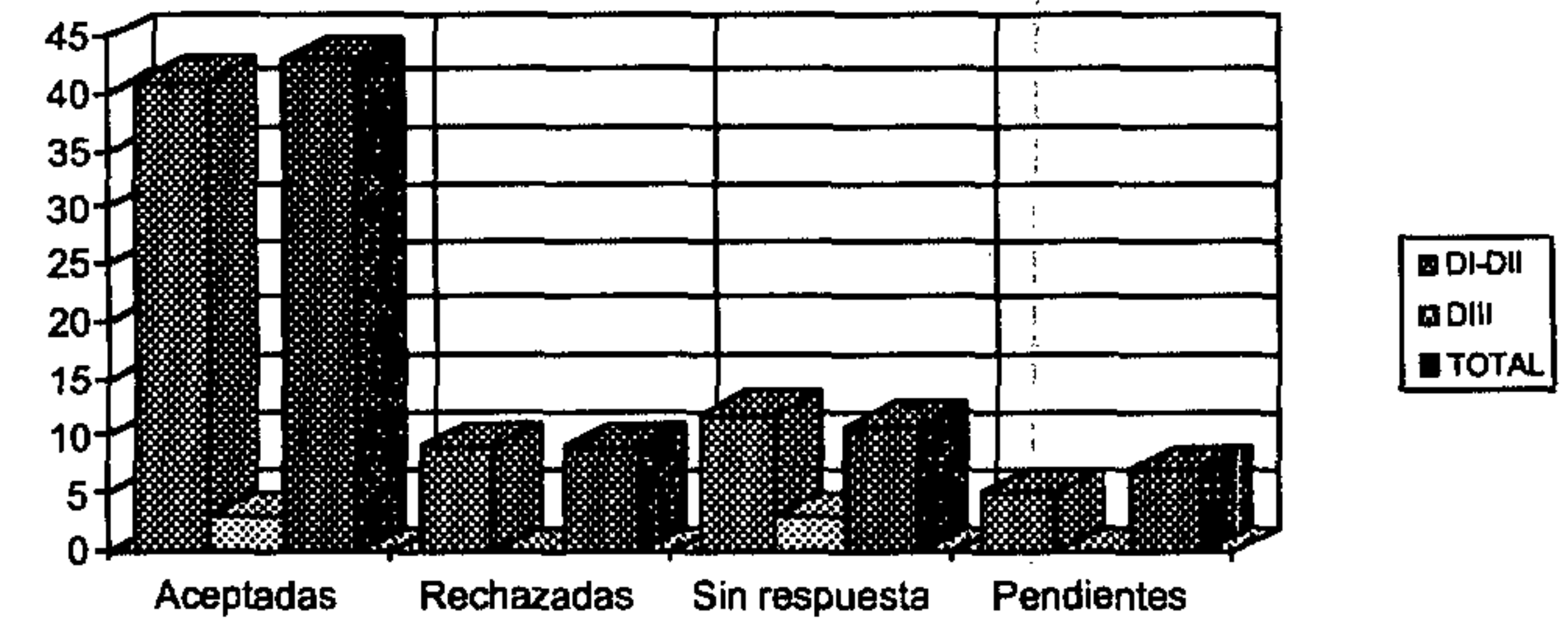
Esta cifra total, es obvio que no coincide con los 1061 expedientes incoados en 1995, por diversos motivos como los expedientes rechazados, los remitidos al Defensor del Pueblo, los expedientes en los que sólo se solicita información, expedientes en los cuáles nos dirigimos a más de una Administración, etc.

9. Recomendaciones, sugerencias y recordatorios de deberes legales realizados en 1995 y estudio comparativo de años anteriores

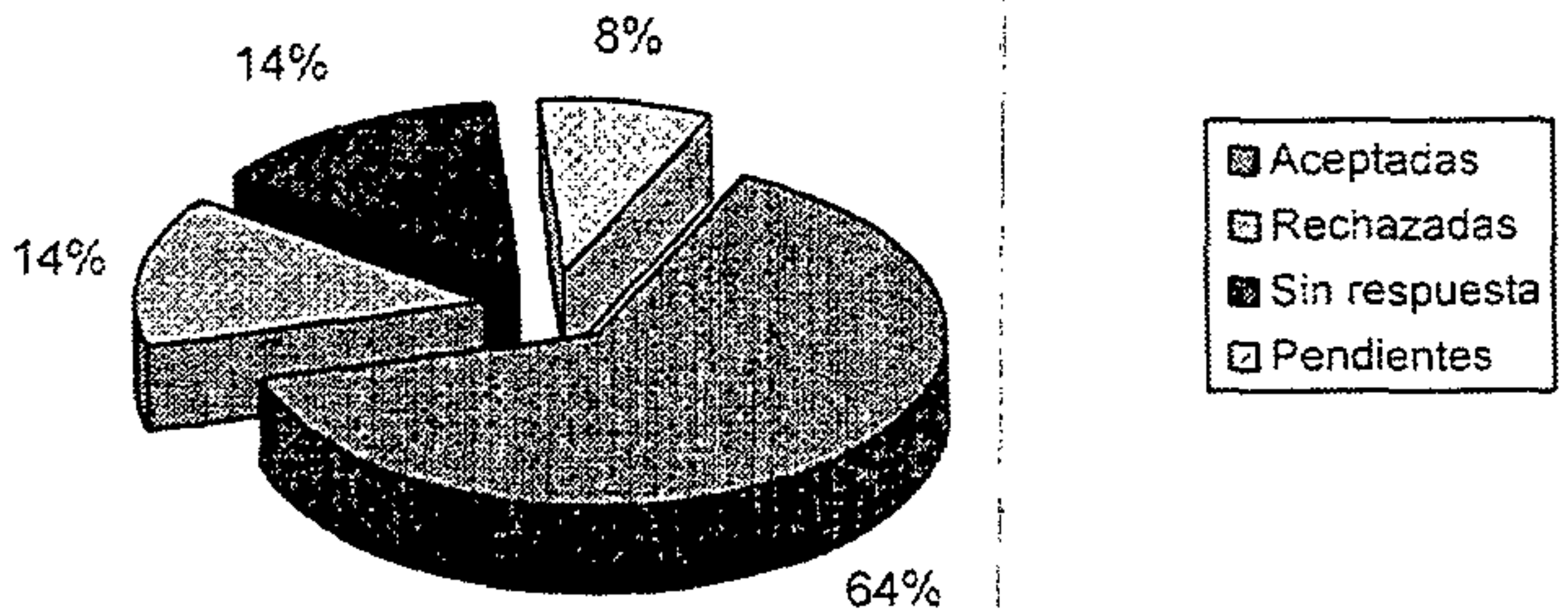
Durante 1995 se han realizado 70 Recomendaciones, Sugerencias y Recordatorios de Deberes Legales de las cuales 64 corresponden al Dpto. I y II de Defensa de los Derechos de los Ciudadanos y 6 al Dpto. III de Tutela del Ordenamiento Jurídico Aragonés y Defensa del Estatuto.

Para una mejor comprensión vamos a desglosar estos datos en varios cuadros que nos resultarán clasificadores.

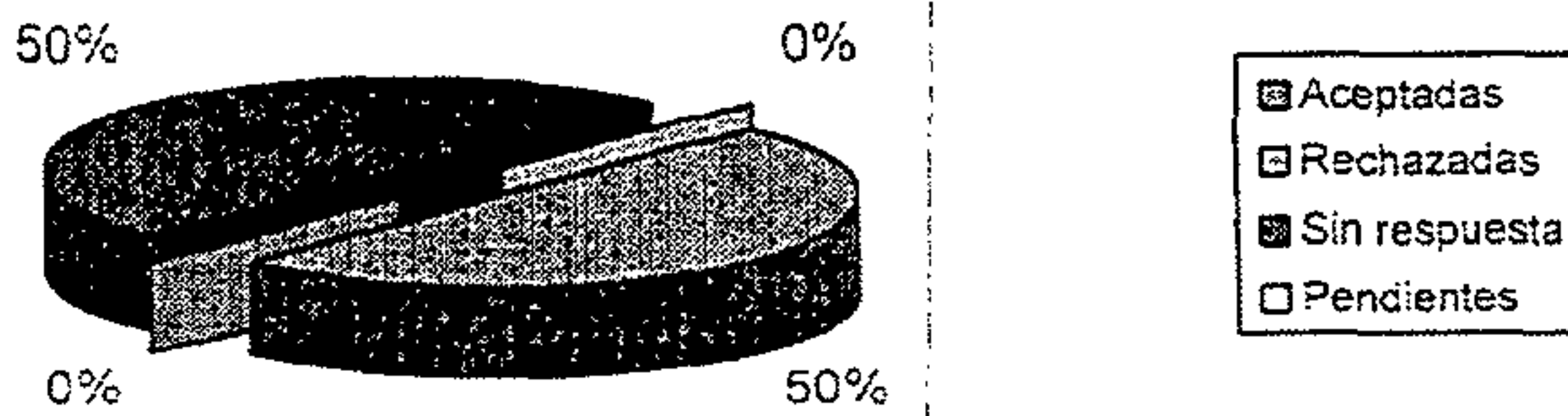
Recomendaciones, sugerencias y recordatorios realizados en 1995			
	DI-DII	DIII	TOTAL
Aceptadas	56	4	60
Rechazadas	9	0	9
Sin respuesta	9	3	12
Pendientes	5	0	5
TOTAL			70

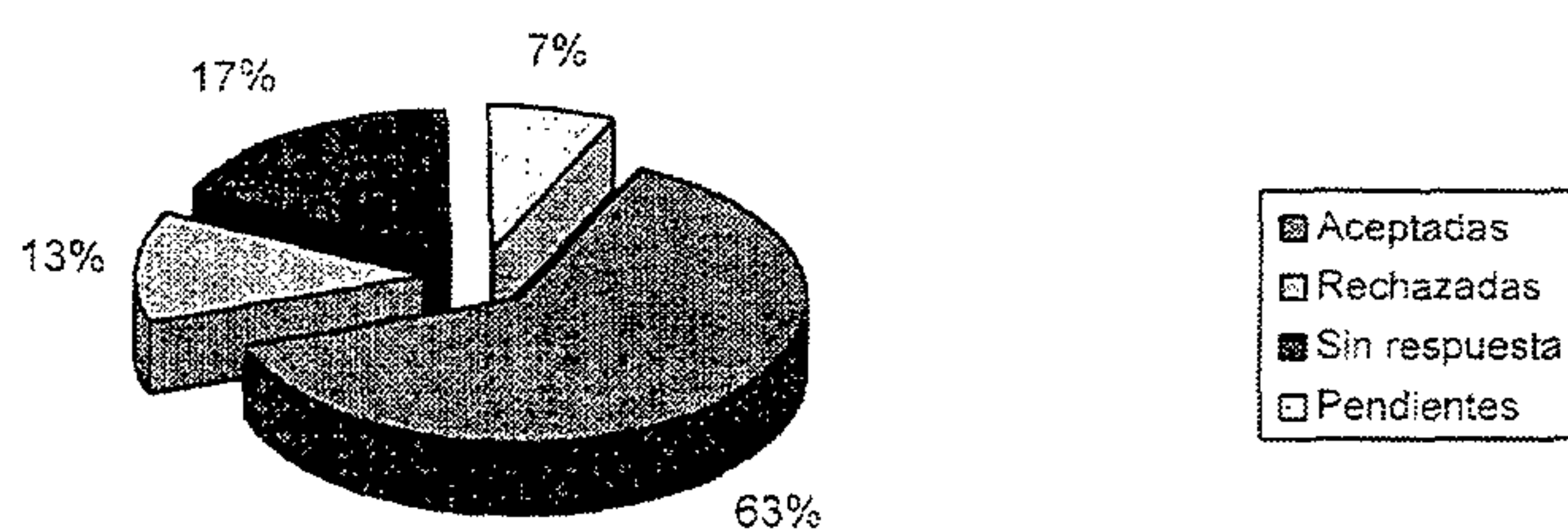


Recomendaciones, Sugerencias y Recordatorios DI Y DII



Recomendaciones y Sugerencias DIII



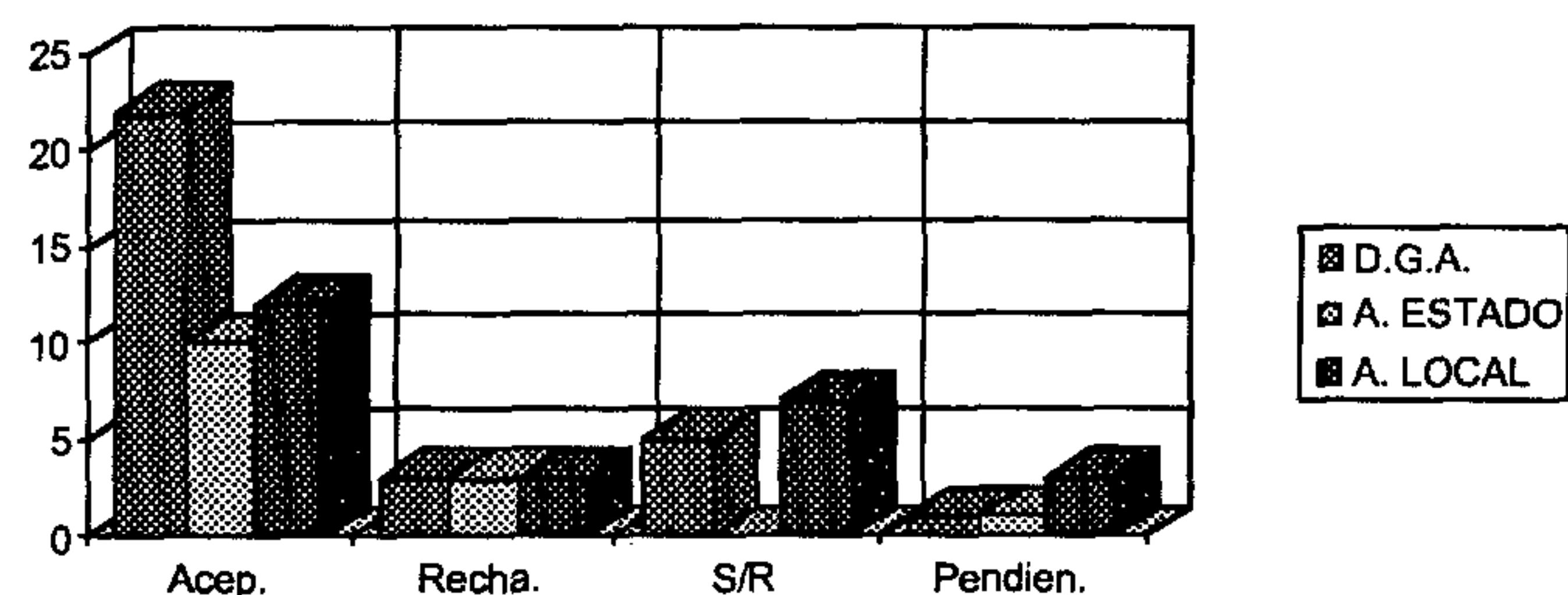


A esta cifra total, hay que sumar los tres Informes Monográficos realizados por el Departamento I, por lo que el total real sería de 73.

Examinando el presente cuadro se puede observar lo siguiente:

En 1995, el número total de Recomendaciones, Sugerencias y Recordatorios de Deberes Legales ha sido menor con respecto a 1994, pero por contra, el grado de aceptación ha sido mayor e incluso se ha recibido un mayor número de respuestas por parte de la Administración.

El siguiente cuadro resulta explicativo de las Administraciones a las que nos hemos dirigido, y el grado de aceptación de estas Recomendaciones, Sugerencias y Recordatorios de Deberes Legales.

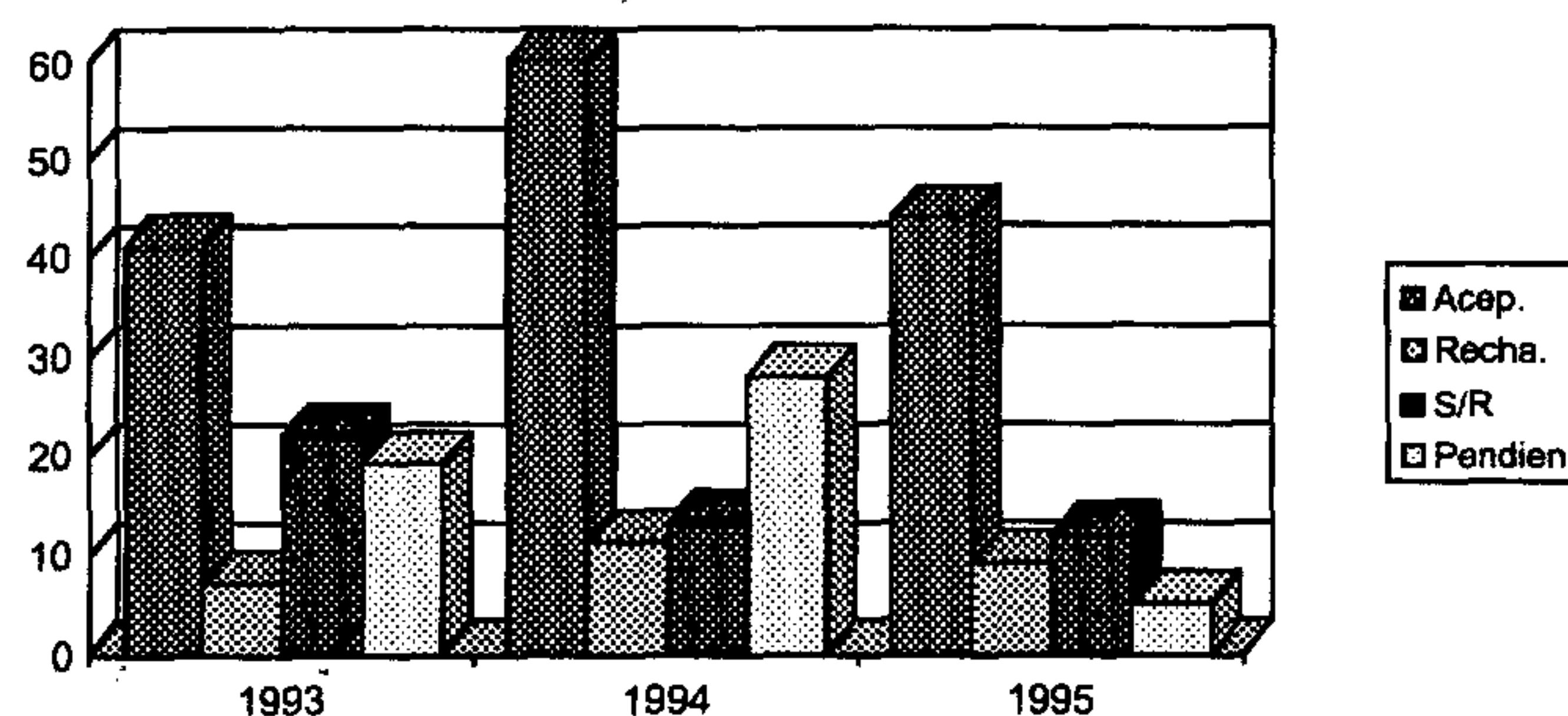


Estudio comparativo con años anteriores

	Acep.	Recha.	S/R	Pend.	TOTAL
1993	41	7	22	19	89
1994	60	11	13	28	112
1995	43	9	11	7	70

Organismos a los que se han realizado recomendaciones, sugerencias y recordatorios de deberes legales durante 1995

	Acep.	Recha.	S/R	Pend.	TOTAL
D.G.A.	22	3	5	1	30
A. ESTADO	10	3	0	1	14
A. LOCAL	12	3	7	3	25
TOTAL					70



CAPÍTULO III

Relaciones Institucionales

RELACIONES INSTITUCIONALES

A lo largo del año 1995, El Justicia de Aragón ha procurado mantener las necesarias relaciones con las Instituciones autonómicas, bajo los parámetros de respeto y lealtad interinstitucional, necesarios para el normal desenvolvimiento de las respectivas Instituciones.

Además ha procurado mantener contacto directo con todo tipo de entidades públicas y privadas que conforman el entramado civil de nuestra Comunidad, acudiendo a cuantos actos se le ha requerido para ello bien sea para impartir conferencias, participación en coloquios, visitas a diversos centros, etc...; todo ello no tiene otra finalidad que la de hacer posible que las Instituciones aragonesas, en concreto El Justicia de Aragón, vivan de cerca la realidad aragonesa a la vez que de acercar la Institución a todos los sectores de la población.

RELACIÓN CON LAS CORTES Y LA DIPUTACIÓN GENERAL DE ARAGÓN

Únicamente indicar que se mantienen las necesarias relaciones de colaboración interinstitucional con los respectivos Presidentes de ambas Instituciones, así como con el Excmo. Sr. Consejero de Presidencia y Relaciones Institucionales y con la Comisión de Peticiones y Derechos Humanos, con la que por prescripción reglamentaria se debe relacionar la Institución. En este sentido indicaremos que en dos ocasiones se celebró reunión conjunta con la Mesa de dicha Comisión, al objeto de estudiar proyectos y actuación conjunta referentes a temas de marginados sociales.

En relación a otras relaciones institucionales con otras entidades, sería prolijo el mencionar los contactos habidos con todas y cada una de las asociaciones cívicas, O.N.G.S., centros escolares, etc..., si bien queremos destacar las siguientes:

- Con la Universidad Popular de Zaragoza, se participó en los Cursos de Educación Básica, Unidad Didáctica de Aragón, impartiendo una charla coloquio en el Auditorio de Zaragoza.

- Constitución de la Corte de Arbitraje de la Lonja Agropecuaria del Ebro: asistió El Justicia presidiendo la constitución de dicha Corte, así como pronunció una conferencia sobre el tema «La libertad civil en Aragón».

- Con la Asociación Gitana «La Mimbres» de Borja, se mantienen contactos tendentes a una mayor reinserción social de sus miembros y en particular de promoción cultural. A este respecto decir que El Justicia pronunció una conferencia en su sede social, así como destacar el reconocimiento de la asociación como miembro de honor de la misma. En el mismo sentido es necesario indicar la presentación en las oficinas del Justicia de Aragón del libro editado por dicha Asociación bajo título «La venta y el vendedor ambulante».

- Mesa redonda de supresión de barreras arquitectónicas, en la que estuvieron presentes varias Instituciones públicas aragonesas, portavoces municipales, asociaciones de disminuidos físicos, etc...; El Justicia actuó como coordinador y moderador del debate.

- Con el Ayuntamiento de Sariñena y dentro del ciclo de conferencias sobre Aragón, El Justicia participó en dicho ciclo de conferencias impartiendo una conferencia seguida de un vivo debate.

- El indulto de Semana Santa-1995, un año más El Justicia de Aragón medió a la hora de conseguir el indulto de un penado a petición de la cofradía de Nuestra Señora de la Piedad y del Santo Sepulcro ante el Excmo. Sr. Ministro de Justicia e Interior. Razones humanitarias, de justicia y de equidad motivaron el acuerdo del Consejo de Ministros por el que se otorgaba el indulto a un penado aragonés que cumplía condena en el Centro Penitenciario de Torrero.

- VI Jornadas Nacionales de Supervisión de Enfermería: participó en la apertura de estas Jornadas mediante la exposición de su experiencia en relación a las quejas habidas en el ámbito de Sanidad, así como en el acto de apertura de dichas Jornadas.

- Acto de homenaje a la figura de Miguel Servet, en el Paraninfo de la antigua Facultad de Medicina.

- Recuperación de la talla románica de «San Juan el Evangelista» de Roda de Isábena: por mediación del Justicia de Aragón y a petición del párroco de Roda de Isábena se solicitó de la Excmo. Sra. Ministra de Cultura la entrega de la mencionada talla para su depósito en su lugar de origen antes de que fuera objeto de robo en la noche del 6 de diciembre de 1979. Gracias a dicha gestión hoy se puede contemplar en la que fue sede episcopal de la localidad de Roda de Isábena.

- Reunión con Presidentes de A.P.A.S. de Teruel, en Villarlugo, a efectos de mediar en el conflicto de la Enseñanza Secundaria Obligatoria en relación con las carencias de transporte escolar.

- Mesa redonda sobre las Zonas de Bares en Zaragoza, celebrada en el Centro Pignatelli, en búsqueda de soluciones sobre la mencionada zona conflictiva socialmente, y a la que asistieron representantes de Instituciones y entidades ciudadanas.

- Visita a las instalaciones de la Comisión Anti-Sida: los responsables del Justicia de Aragón pudieron constatar in situ el pequeño local del que se dispone para hacer frente a cuantos acuden allí en búsqueda de solución a tan grave problema, así como el material que se entrega, de carácter preventivo.

- Participación en las Jornadas Culturales celebradas en Albate de Cinca, en las que El Justicia pronunció una conferencia sobre «El pasado y presente de la Institución».

- Participación en la I Conferencia Tricontinental de Defensa y Promoción de Instituciones de Derechos Humanos y en la V Conferencia Europea de Defensores del Pueblo, celebradas en la Universidad de La Laguna; participó juntamente con el Defensor del Pueblo y otros Comisionados Parlamentarios en las ponencias relativas a «Migraciones y Derechos Culturales» así como «Articulación de la Solidaridad en un mundo en crisis».

- Participación en el Día Escolar por la Paz, juntamente con alumnos de cinco centros escolares de Zaragoza, que elaboraron la «Carta por la Paz» y recogida de firmas.

- Presentación del libro «Casos y Cosas del Justicia de Aragón»: en colaboración con la Caja de Ahorros de la Inmaculada y Heraldo de Aragón. Dicha presentación tuvo lugar ante alumnos de colegios que llevan nombre de Justicias históricos (Juan de Lanuza, Gil Tarín), y el objeto del libro es dar a conocer los artículos publicados en el suplemento escolar de Heraldo de Aragón, al objeto de difundir la Institución en el ámbito escolar.

- Participación en los actos celebrados con ocasión del Día Mundial del Sida, tendentes a hacer sensible a la población de esta enfermedad.

- Visita al Centro Penitenciario de Torrero, juntamente con la Mesa de la Comisión de Peticiones y Derechos Humanos de las Cortes de Aragón, donde se pudo constatar in situ las condiciones en que se encuentra dicho centro.

- Homenaje e inhumación de los restos de D. Mariano Lagasca Segura, celebrado en Encinacorba, lugar de nacimiento del insigne botánico, tras las gestiones realizadas desde el Justiciazgo con el cementerio de Poble Nou del Ayuntamiento de Barcelona, así como con la Sra. Directora del Jardín Botánico de Madrid y la colaboración de la Diputación Provincial de Zaragoza, y Alcalde de la localidad.

- Con ocasión del Día del Voluntariado, El Justicia de Aragón fue requerido por varias O.N.G.S. que coordinaban en Aragón dicho día, para que diera lectura a un «Manifiesto» que tuviera por objeto el dar a conocer el tema del voluntariado ante la sociedad.

Por último destacar algo que para la Institución del Justicia de Aragón se considera emotivo a la vez que la materialización del cumplimiento de uno de los compromisos contraídos ante sus Señorías: nos referimos a la inauguración de la nueva sede del Justiciazgo en lo que fue el Palacio de Armijo, una vez restaurado y rehabilitado, lo que posibilita no solamente el contar con una sede más operativa y representativa para la defensa de los intereses de los ciudadanos, sino también recuperar un pedazo de patrimonio histórico zaragozano que, de no haber sido objeto de actuaciones como la que nos ocupa, hubiera acabado siendo objeto de la picota este palacio renacentista.

RELACIONES CON LA PRENSA

Como norma de actuación El Justicia ha dado el mismo tratamiento e igualdad a todos los medios que se han interesado por su persona o actividad. Todos han tenido la misma consideración y el mismo trato sin buscar rendimiento político sino la mejor difusión de los derechos de los ciudadanos y la forma de defenderlos.

Agradecer desde un primer momento a todos los medios de comunicación: prensa escrita, emisoras locales y regionales, donde El Justicia ha estado presente en diferentes espacios, programas, magazines, agencias de prensa, semanarios, revistas y las distintas publicaciones que se han hecho eco de las inquietudes de esta Institución, así como el trabajo realizado día a día de medios gráficos, televisiones, que se han encontrado siempre allí donde se les ha reclamado, cumpliendo a la perfección su labor.

Gracias a ellos la defensa de los derechos constitucionales, derechos humanos, de las libertades individuales y colectivas y de nuestro Estatuto de Autonomía ha subido múltiples enteros en el conocimiento y respeto de los ciudadanos aragoneses.

No es preciso insistir en un tema tan evidente para llegar a la conclusión de que es absolutamente necesaria una estrecha colaboración entre prensa y Justiciazgo, Institución que manifiesta el compromiso de mantener informados a todos y cada uno de los medios de las distintas cuestiones y quejas que vamos encontrando.

La tarea del Justicia cuenta indiscutiblemente con el apoyo de todos ellos, sin los que no hubiera sido posible dar a conocer a todos los aragoneses cuales son los problemas principales que se plantean en esta casa.

También nuestro agradecimiento a los medios de ámbito nacional cuyo trabajo ha contribuido, sin duda, a incrementar y potenciar el prestigio en el círculo y ámbito de los Defensores del Pueblo, mediante el respeto para con los planteamiento jurídicos y administrativos del Justicia de Aragón.

Desde estas líneas de nuevo nuestro más sincero agradecimiento a todos ellos.

SEGUNDA PARTE

**Análisis de la actividad realizada en cumplimiento
de las funciones legalmente encomendadas**

CAPÍTULO I

**Defensa de los derechos individuales y colectivos
reconocidos en el Estatuto de Autonomía**

CONTENIDO DEL CAPÍTULO

El artículo 1 de la Ley 4/85, de 27 de Junio, reguladora de la Institución confiere al Justicia la misión de llevar a cabo tres funciones. La primera, coincidente con la propia de todos los Ombudsman y Defensores del Pueblo, consiste en la «defensa de los derechos y libertades individuales y colectivas, reconocidas en el Estatuto». Del cumplimiento de dicha función durante el año 1995 trata el presente Capítulo.

Por otro lado, el artículo 20 de la Ley Reguladora impone la obligación de guardar la más absoluta reserva sobre las actuaciones que se llevan durante la sustantación de la investigación. Por todo ello, la información contenida en este Capítulo, se refiere a las quejas archivadas durante el año 1995, realizadas bajo los siguientes principios: No identificar en el Informe a ningún ciudadano que hubiese planteado alguna queja; no identificar a las empresas por los mismos motivos; no señalar en el Informe ningún domicilio a los posibles efectos de evitar cualquier identificación.

Es decir, contiene este capítulo los 1043 Expedientes de queja que han sido objeto de archivo en 1995, pero no se mencionan en el mismo los 244 Expedientes de queja que siguen en estos momentos en investigación, y que están pendientes de Resolución.

La exposición de cada materia va precedida de un cuadro estadístico en que se hacen constar los expedientes incoados por la Institución sobre dichas materias a lo largo de 1995, así como los que se arrastraban pendientes de años anteriores. En la línea siguiente se van colocando las cifras de los expedientes que se han archivado durante 1995 sobre esa materia y la fecha de que procedía el Expediente. Por último, en la última línea se especifican los Expedientes que quedan por archivar a 31 de Diciembre de 1995, y que son los que continúan en investigación.

1. AGRICULTURA, GANADERÍA Y MONTES

AGRICULTURA, GANADERÍA Y MONTES				
	1995	1994	1993	TOTAL
Expedientes incoados	20	27	37	84
Expedientes archivados	18	27	37	82
Expedientes en trámite	2	0	0	2

En esta materia, y a diferencia del informe de 1994, no se han planteado quejas de las cuales pueda desprenderse la existencia de problemas graves en la actividad administrativa.

Los problemas derivados de retrasos en pagos de subvenciones de la P.A.C. existentes en el año anterior no se han reproducido, lo cual indica una sustancial mejora en la gestión administrativa.

Las quejas presentadas no reflejan la existencia de problemas globales de gestión, sino más bien incidencias singularizadas que han afectado a un número muy reducido de ciudadanos.

Los expedientes más relevantes son los siguientes:

Expediente DII-81/1995-7

Este expediente versa sobre la muerte de un caballo, cuyo propietario la atribuía a la ingestión de semillas de ricino adheridas a una cosechadora con la que se habían realizado trabajos en una finca experimental gestionada por el Departamento de Agricultura, Ganadería y Montes, y dio lugar a la siguiente Recomendación:

« En relación con el expediente de referencia y una vez examinado su informe sobre los trabajos realizados por el Sr. X en una finca experimental de Aula Dei, le manifiesto lo siguiente:

1.- Según se reconoce en su informe «el citado señor no fue explícitamente advertido de la eventual peligrosidad de las semillas no tratadas del ricino». Las razones apuntadas para no hacerlo, dado el general conocimiento entre agricultores de la indicada peligrosidad y la práctica habitual de limpieza posterior a los trabajos, parecen sólidas, si bien respecto del primer extremo sería conveniente conocer la opinión del citado ciudadano.

2.- Es relevante la mención al hecho de que «para poder establecer si la afección (y muerte) de los caballos se debió a la ingestión de semillas de ricino -posible a pesar de la escrupulosa limpieza de la máquina- o la ingestión de maíz recién cosechado, sería conveniente disponer de un informe facultativo en el que se recogiera:

2.1.- Presentación, sintomatología y evolución del proceso.

2.2.- Datos (órganos afectados y lesiones constatadas) procedentes de la necropsia del equipo fallecido».

3.- De todo lo anterior se deduce que en estos momentos no puede apreciarse si existe algún tipo de responsabilidad patrimonial de la Administración, por cuanto es esencial determinar tanto si el ciudadano tenía conocimiento de la peligrosidad de las semillas, cuanto

si la causa de la muerte de los caballos es la ingestión de éstas o de maíz recién cosechado que, por su elevado porcentaje de humedad puede provocar síndromes cólicos letales.

4.- Por todo lo expuesto no cabe sino señalar que existiendo una imputación de posible responsabilidad patrimonial administrativa y no siendo inequívoca la misma, debe seguirse el procedimiento general previsto en el Real Decreto 429/1993 de 26 de Marzo al objeto de determinar si concurre o no el imputado supuesto de responsabilidad patrimonial, practicándose a tal fin los actos de instrucción pertinentes.

En ese sentido le dirijo **RECOMENDACIÓN** formal de que se inicie el citado procedimiento. »

Respuesta de la Administración

Esta Recomendación no fue aceptada pues, tras realizarse varios informes, se valoró por el Departamento que no existían indicios suficientes de responsabilidad como para iniciar de oficio un procedimiento.

Expediente DI-1395/94-F-7

Este expediente versa sobre una queja de un ciudadano al que se le revocó la adjudicación de aprovechamiento de un monte municipal por no haber dado cuenta al Ayuntamiento de Tornos de las entradas y salidas del municipio que realizaba, y que dio lugar a la siguiente Sugerencia:

« Se recibió en esta Institución escrito de queja en el que se indicaba que el Ayuntamiento de Tornos tiene establecidos unos Estatutos que rigen el aprovechamiento del Monte 100 «Rebollar y Conejas». En ellos, y fundamentalmente en el punto 4, podrían lesionarse derechos constitucionales de los vecinos.

Realizadas las averiguaciones, estudios y consultas precisas, entre ellas el intercambio de parecer con el personal cualificado al efecto del propio Ayuntamiento, al objeto de examinar el alcance y apoyo normativo de la reglamentación municipal, le comunico lo siguiente:

Los referidos estatutos no son conforme a la Constitución, al exigir en el punto 4 la obligación de dar a saber al Ayuntamiento su salida y entrada del municipio, al objeto de comprobar la residencia de, como mínimo, nueve meses en el mismo, exigida en el punto 1 y prever la sanción de retirada del lote en caso contrario, conforme al punto 9, y ello por las siguientes razones:

1.- SOBRE EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA LIBRE CIRCULACIÓN POR EL TERRITORIO NACIONAL Y LIBRE RESIDENCIA.

El artículo 19 de la Constitución establece como derecho fundamental la libre circulación por el territorio nacional, que como definió el Tribunal Constitucional en su Auto 276/1983: «hay que entenderlo como un derecho de libertad que impide las restricciones que deriven de los poderes públicos y no aquellas otras que puedan provenir de impulsos personales del interesado, para quien motivaciones de índole superior hagan conveniente o necesario residir cerca de otra persona con quien tenga vínculos afectivos o de otro tipo.»

De otra parte, el Auto 227/83 afirma lo siguiente: «Con independencia del domicilio, que es la sede jurídica de la persona donde cumple sus derechos y obligaciones por tener su residencia habitual -art. 40 del CC-, la residencia en su sentido jurídico estricto, supone el lugar donde la persona se encuentra accidental o transitoriamente sin llegar a la permanencia domiciliaria, y precisamente el art. 19 de la C.E. reconoce a los ciudadanos el derecho a elegir libremente su residencia en territorio español, empleando un término más amplio que el domicilio, y que alcanza el hecho real de poder poseer más de un domicilio personal...»

Dicho art. 19, al fijar la residencia como derecho-autonomía o derecho de libertad, no precisa límites concretos a su ejercicio, pero a pesar de ello, como todo derecho constitucional no es absoluto o ilimitado, puesto que el art. 53.1 de la misma Ley fundamental permite por el juego de su cláusula general habilitante, que la Ley pueda establecer regulación de los derechos fundamentales siempre que se respete su contenido esencial.»

En el presente caso falta cobertura e norma con rango de ley, como exige el Tribunal Constitucional para imponer una obligación de comunicación que además, incluso si estuviera prevista en una ley, no sería constitucional la misma, por cuanto veremos no sólo se afecta a la libre circulación y residencia, sino a la intimidad y la reserva de ley en materia de sanciones.

2.- SOBRE LA INTIMIDAD PERSONAL.

El artículo 18 de la Constitución consagra el derecho fundamental a la intimidad que como señala el Auto del Tribunal Constitucional 642/1986: «parte de la idea originaria del respeto a la vida privada, personal y familiar, la cual debe quedar excluida del conocimiento ajeno y de las intromisiones de los demás, salvo autorización del interesado.»

Ello no excluye que la Administración pueda requerir ciertos datos para fines públicos que pudieran guardar cierta relación con la intimidad personal, pero siempre respetando su contenido esencial y de conformidad con una norma de rango legal, lo que no sucede, al igual que lo que hemos señalado en el punto anterior.

De otra parte, la legislación de Régimen Local regula el concepto de vecino y sus efectos, sin que de dicha regulación pueda desprenderse en modo alguna habilitación legal para el proceder municipal, por lo que incluso se estaría vulnerando la legislación ordinaria.

3.- SOBRE EL PRINCIPIO DE RESERVA LEGAL EN EL DERECHO SANCIONADOR.

Como hemos indicado, el incumplimiento de la obligación de dar a saber al Ayuntamiento las entradas y salidas del municipio acarrea la sanción de la revocación de la concesión del lote. Es decir que existe la modalidad de sanción administrativa de pérdida de derecho.

Sin embargo, tal tipo de sanción y cualquier otra requeriría cobertura en norma con rango de ley, lo que no sucede en este caso.

En este sentido, el Tribunal Constitucional en su Sentencia 42/1987, de 7 de abril, señaló lo siguiente:

«si bien el alcance de la reserva de Ley establecida en el art. 25.1 no puede ser tan estricto en relación con la regulación de las infracciones y sanciones administrativas como por referencia a los tipos y sanciones penales en sentido estricto, bien por razones que atañen al modelo constitucional de distribución de las potestades públicas, bien por el carácter en cierto modo insuprimible de la potestad reglamentaria en ciertas materias -STC 2/1987, de 21 de enero (RTC 1987, 2)- bien, por último, por exigencias de prudencia o de oportunidad que puede variar en los distintos ámbitos de ordenación territoriales -STC 87/1985, de 16 de julio (RTC 1985, 87)- o materiales, en todo caso aquel precepto constitucional determina «la necesaria cobertura de la potestad sancionadora de la Administración en una norma de rango legal» -STC 77/1983, de 3 de octubre (RTC 1983, 77)-, habida cuenta del carácter excepcional que los poderes sancionatorios en manos de la Administración presentan.»

En virtud de lo expuesto, se formula **SUGERENCIA** de que se proceda a la derogación de los puntos citados que incurren en inconstitucionalidad. »

Respuesta de la Administración

La Sugerencia fue aceptada.

Expediente DI-1199/94-D-2

Este expediente versa sobre una queja relativa a servidumbre de pastos, y dio lugar a la siguiente Sugerencia:

« En relación con la queja presentada ante esta Institución, que quedó registrada con el número de referencia arriba indicado, relativa a la situación de servidumbre de pastos del Monte Valoria en las fincas propiedad del Sr. X, vengo a manifestarle lo siguiente:

Que a tenor de la inscripción registral de la finca 2.662 del Registro de la Propiedad de Tarazona, el Ayuntamiento de Tarazona ostenta una servidumbre de pastos sobre las fincas particulares enclavadas en el Monte Valoria, una vez levantadas las cosechas y no hay arbolado, según está inscrito y también en las que exista arbolado por haberse hecho uso de esta servidumbre desde inmemorial tiempo por aplicación del artículo 14 del Apéndice Foral Aragonés.

Que según informe del Guarderío de Montes, en la finca del Sr. X, «existe arbolado, si bien es perimetral y escaso, y siempre se ha aprovechado los pastos», aunque no indica desde inmemorial tiempo.

Que por Sentencia de 29 de septiembre de 1960 dictada por la Audiencia Provincial de Zaragoza, confirmando la dictada por el Juzgado de Tarazona en 3 de septiembre de 1959, se desestima el ejercicio del derecho de aprovechamiento de pastos por parte del Ayuntamiento en una finca enclavada en el Monte Valoria por el sólo hecho de existir en la misma arbolado: «Como quiera que la inscripción no determina para la exención del gravamen, de finca de preponderancia forestal, basta con que tenga arbolado para que se excluya de las gravadas con arreglo a la inscripción».

Que por Sentencia de 9 de mayo de 1975 del Juzgado de Tarazona se condenó penalmente al dueño de un ganado, que tenía adjudicados los pastos del Monte Valoria por el Ayuntamiento de Tarazona, por haber

entrado en la finca del Sr. X por entender que «de dicha adjudicación se hallan excluidas las fincas con arbolado, y es obvio que la finca objeto de la denuncia tiene árboles, aunque estos sean de poca entidad y valor».

Que es deseable con el fin de evitar posible conflictos vecinales, que en la adjudicación de los pastos del Monte Valoria se especifiquen las fincas que cumplen las condiciones registrales de exclusión del aprovechamiento de los pastos, o al menos aquellas fincas en las que pudieran existir dudas como la del Sr. X.

De acuerdo con todo lo expuesto estimo oportuno formular **SUGERENCIA** al Ayuntamiento de Tarazona en el sentido de que teniendo en cuenta que en la finca del Sr. X existe actualmente arbolado y no se ha hecho uso de la servidumbre de pastos desde inmemorial tiempo (S.9-5-75 Juzgado Tarazona), es conveniente que se adopten las medidas necesarias para que la mencionada finca no sea objeto del derecho de aprovechamiento de pastos del Monte Valoria del que es titular ese Ayuntamiento asumiendo su responsabilidad por los posibles daños que pudieran causarse. »

Respuesta de la Administración

El Ayuntamiento de Tarazona no respondió a nuestra Sugerencia.

2. ECONOMÍA Y HACIENDA

ECONOMIA Y HACIENDA				
	1995	1994	1993	TOTAL
Expedientes incoados	129	56	12	197
Expedientes archivados	117	56	12	185
Expedientes en trámite	12	0	0	12

En esta materia se ha producido un notable aumento de las quejas, pudiéndose destacar las relativas a la falta de pago por la Administración de sus obligaciones económicas y las relativas a la gestión tributaria.

Es conocido el enorme retraso, en ocasiones de varios años, que están sufriendo contratistas que habiendo cumplido sus obligaciones a plena satisfacción, se encuentran con que no reciben su contraprestación por problemas de financiación o incluso de existencia de consignación presupuestaria. Este problema repercute, a su vez, en terceros que tienen cobros pendientes con esos contratistas.

También se han encontrado otros casos de desajustes de gestión en el pago de obligaciones, y, en general, una gestión financiera poco ortodoxa que está acarreado graves problemas a los ciudadanos.

En cuanto a la gestión de tributos, hay que destacar la existencia de quejas por el retraso en la resolución de las reclamaciones económico-administrativas, superando el plazo legal de un año, si bien de las informaciones obtenidas se desprende que tal circunstancia no es imputable a un mal funcionamiento del Tribunal Económico Administrativo Regional de Aragón, sino más bien una multiplicación de reclamaciones.

Aunque no se han detectado vulneraciones de la legalidad graves, si se aprecia la existencia de numerosos casos de errores materiales, recibos duplicados y una cierta tendencia a interpretar las normas en un sentido restrictivo en cuanto a posibles beneficios fiscales de los ciudadanos.

Los expedientes más ilustrativos son los siguientes:

Expediente DI-1408/94-F-7

Este expediente versa sobre un pago indebido a quien no era beneficiario de una subvención y la falta de pago a quien sí lo era, y dio lugar a la siguiente Recomendación:

« En esta Institución se recibió escrito de queja relativo a la falta de pago de una subvención por adquisición de vivienda a precio tasado (Expte. 50-VPT-1388/92) cuyo cobro corresponderá a una ciudadana.

Solicitada información y no habiendo sido remitida la misma por la Administración, no obstante haber dispuesto, en exceso, del plazo legal para ello, habida cuenta de que la persona presentadora de la queja aporta documentación suficiente para la exacta comprensión del objeto de la queja procede entrar a analizar la misma sin más dilación.

1.- Por resolución de 18 de Febrero de 1993, del Jefe del Servicio Provincial de Zaragoza de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes se concedió a la citada ciudadana y al Sr. X el derecho a la obtención de préstamo cualificado, subsidiación del mismo, y subvenciones personales por un importe de 600.000 Ptas. en conjunto.

2.- Dicha resolución se modificó por el mismo órgano que la dictó en el sentido de que únicamente la ciudadana conservaba los derechos inherentes a la misma al haber adquirido la totalidad de la vivienda según escritura de compraventa de 18 de Mayo de 1993 (nº de protocolo 1978).

Por diligencia de 28 de Mayo de 1993, se hace constar lo expuesto.

3.- No obstante lo expuesto, lo cierto es que se libraron mandamientos de pago cuyo perceptor era el Sr. X según consta en copia de los documentos ADOP correspondientes.

4.- A pesar de la evidente incorrección de la actuación administrativa, vulnerando manifiestamente la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón al haberse pagado a quien no era acreedor y haberse dejado de pagar a quien sí lo era por habersele reconocido un derecho que generaba la correlativa obligación, lo cierto es que la Administración se ha desentendido de las consecuencias de su error.

En efecto, en oficio de 10 de Octubre de 1994, el Jefe del Servicio Provincial indica a los ciudadanos que no es posible abonarle la subvención porque el abono ya se hizo a la cuenta que ella indicó y que cualquier cuestión debe dirigirse a la entidad de crédito en la que se halla dicha cuenta.

5.- Pues bien, el Defensor del Cliente de IBERCAJA en resolución de 23 de Septiembre de 1994, indica que «la D.G.A. formalizó dos órdenes de transferencia a IBERCAJA de 300.000 Ptas. cada una, para su abono al Sr. X... en la cuenta por estar ya la citada cuenta cancelada desde el mes de mayo anterior, fueron vulneradas con fecha 4 y 7 de Febrero de 1994, respectivamente, en

otra cuenta que el Sr. X tiene abierta en IBERCAJA en una oficina distinta de la urbana 20.»

Y en un párrafo posterior se añade que:

«La entidad ha cumplimentado en lo fundamental la orden cursada por la D.G.A., que consiste en abonar las dos citadas cantidades al Sr. X, aunque para ello hubiera tenido que acudir a una cuenta distinta a la señalada, al estar ésta ya cancelada. En apoyo de su punto de vista, se remite IBERCAJA a las normas sobre intercambio de transferencias en soporte magnético recogidas por el Consejo Superior Bancario en Boletín nº 47 correspondiente a septiembre de 1991, en el que, en su apartado 8 Código Cuenta Cliente, se dice que «los dígitos de control y número de cuenta se considerarán como complemento de la información facilitada en los campos de datos del beneficiario (nombre, domicilio y plaza); pese a su carácter informativo, es conveniente incluirlos para facilitar la localización del beneficiario y agilizar la imputación de abonos.»

Sin entrar en otras consideraciones de la resolución del citado Defensor del Cliente sobre la sede en que debe sustanciarse la resolución del conflicto, con las que no coincidimos, lo que sí queda meridianamente claro que el problema no radica en el número de cuenta, sino en el beneficiario del abono, al atribuirle la D.G.A. incorrectamente tal condición a quien manifiestamente no la tiene y le consta a la Administración tal circunstancia.

6.- Sin perjuicio de que la D.G.A. está actuando ilegalmente al no proceder a la tramitación de un expediente de reintegro por pago indebido, teniendo conocimiento de tal circunstancia, dado que corresponde al Tribunal de Cuentas la valoración de ese hecho, nos centraremos en lo que a esta Institución corresponde que es la protección de los derechos de los ciudadanos.

En este caso no podemos sino entender la actuación administrativa como muy censurable, puesto que no sólo ha actuado incurriendo en error, lo cual puede ser excusable, ya que es inevitable cometer errores, sino que una vez conocido el error no hace nada por corregirlo y pretende que el problema generado debe sustanciarse entre particulares.

Tal tesis es inaceptable. Está perfectamente acreditado que la D.G.A. ordenó el pago en favor de quien no le correspondía y ello, en modo alguno, extingue la obligación con la titular del derecho, porque no ha habido ni pago, ni prescripción, ni renuncia, ni compensación.

Por tanto, entender que el pago por error administrativo a un tercero extingue la obligación supone un desconocimiento de las causas legales de extinción de las obligaciones financieras de la Administración.

*La obligación subsiste y la D.G.A. debe proceder a abonar a la ciudadana las subvenciones concedidas y pendientes de pago y en ese sentido se realiza **RECOMENDACIÓN FORMAL.** »*

Respuesta de la Administración

La Recomendación fue aceptada.

Expediente DII-614/1995-7

Este expediente versa sobre una empresa que realizó unas obras y no percibió la totalidad de las certificaciones, dando lugar a la siguiente Sugerencia:

« Examinada la documentación obrante en esta Institución aportada tanto por el Ayuntamiento, como por el presentador de la queja reclamando el pago de certificaciones de obra con intereses a la empresa X, cabe señalar lo siguiente:

1.- Siendo cuestión no controvertida el hecho de que las obras de las piscinas municipales se ejecutaron por el contratista y se realizaron las correspondientes certificaciones, hallándose pendiente de cobro la certificación final de obra, la cuestión a dilucidar es qué efectos jurídicos cabe atribuir a la inclusión en el pliego de condiciones de una referencia a la existencia de una parte de financiación externa al Ayuntamiento.

En efecto, en la cláusula segunda del contrato se establece lo siguiente:

« El precio del contrato es de pesetas VEINTITRÉS MILLONES NOVECIENTAS OCHENTA Y SEIS MIL OCHOCIENTAS DIECINUEVE (23.986.819 ptas.), que serán abonadas por el Ayuntamiento la parte que a éste le corresponde, previa probación de las correspondientes certificaciones, y las cantidades cuyo pago corresponde a la Diputación Provincial de Zaragoza y Diputación General de Aragón se harán efectivas al contratista inmediatamente después de ser ingresadas por esas instituciones en las arcas municipales. »

Sin perjuicio de que técnicamente no es correcta la referencia a que corresponde parte del pago a instituciones distintas del Ayuntamiento, que financian parte del coste de la obra, pero no pagan al contratista dado que lo hace el Ayuntamiento, que es la otra parte contratante, el sentido de la cláusula parece claro: el Ayuntamiento no abonará -inevitablemente, por no disponer de medios económicos para ello- la totalidad del precio hasta que la parte del mismo que se financia con una subvención externa pueda sufragarse mediante el ingreso en las arcas municipales de dicha subvención.

Pero esa circunstancia no obsta para que, si en el momento del pago concurren los requisitos legales que dan lugar al derecho a percibir intereses de demora, los mismos se abonen junto con el principal y ello por tres razones:

1ª. El contrato suscrito entre las partes no contiene referencia alguna a los intereses de demora y de la cláusula citada no puede desprenderse una renuncia dichos intereses por parte de la empresa contratista que debería ser expresa, cosa que no sucede

2ª. El derecho a los intereses de demora nace «ex lege», y en la cláusula quinta del contrato se hace una remisión expresa a la legislación de contratos para lo que no se encuentra establecido en el contrato.

3ª. Los intereses de demora, amén de ser un mecanismo de resarcimiento de la responsabilidad de los retrasos en los pagos, atienden a un criterio finalista de mantener el equilibrio del contrato que se rompería si habiendo cumplido la empresa contratista, como sucede en este caso, con las obligaciones contraídas el valor de la contraprestación se minorase sobre el pactado por efecto de la inflación del dinero.

El Tribunal Supremo, entre otras, en su Sentencia de 13 de Junio de 1983 señaló que « la existencia del derecho a los intereses de demora surge desde el momento del transcurso de los dos meses desde la fecha de las correspondientes certificaciones... » y es así que el Alto

Tribunal en sentencias de 6 y 16 de octubre de 1987 remarcaba que según la jurisprudencia « el derecho a los intereses de demora surge, ex lege, en el momento en que se cumplen los requisitos marcados en la ley ».

No se trata por tanto de un derecho derivado de las cláusulas negociales que se incorpora o no a voluntad de las partes al contenido del contrato, sino de una previsión legal.

Obviamente, por tratarse de un derecho renunciabile, la empresa contratista podría renunciar a él, pero no parece que tal cosa suceda en el presente caso.

No ha existido una renuncia anticipada al suscribir un contrato puesto que ninguna mención se hace a ello. Y de otra parte no parece legalmente admisible que la Administración pudiera incluir entre las condiciones de un contrato administrativo la renuncia a los intereses de demora. Puesto que se trata de un derecho que otorga la ley y no nace del contrato, no forma parte del mismo.

La renuncia sería pues un acto unilateral del contratista que, como tal, renuncia de derecho debería haberse hecho constar con una manifestación de voluntad en ese sentido. Como señala el Tribunal Supremo en su Sentencia de 20 de Enero de 1992 « para que dicha obligación de pago a cargo del Ayuntamiento no generase interés tenía que constar de manera expresa, en el mismo documento o en acto posterior la renuncia expresa y terminante por parte de la sociedad mercantil ahora reclamante de los intereses. El silencio de las partes en este punto debe ser interpretado en favor del abono de los intereses legales en caso de demora en el pago ... ».

Que la demora no sea como causa de una actuación negligente del Ayuntamiento de Farlete, en modo alguno estimable, no altera el hecho indubitado de que ha transcurrido el periodo de gracia que otorga la legislación vigente para el abono de las certificaciones y transcurrido el mismo, como hemos visto, surge «ex lege» el derecho al abono de intereses de demora.

Dado que en el contrato se guardó silencio sobre el citado extremo y que actualmente no se ha producido renuncia alguna sino por el contrario el requerimiento al pago con los intereses devengados hasta que el mismo se produzca cabe concluir que procede que el Ayuntamiento de Farlete acceda a la solicitud de la empresa por estar fundada la misma y en caso contrario acarrearle perjuicios que no viene obligada a soportar puesto que ha cumplido con sus obligaciones contractuales.

En ese sentido se formula la correspondiente **SUGERENCIA.** »

Respuesta de la Administración

El Ayuntamiento de Farlete no dio contestación.

Expediente DII-633/1995-9

Este expediente versa sobre una queja relativa a defectos de notificación pese a haber comunicado el contribuyente el cambio de domicilio fiscal, dando lugar a la siguiente Sugerencia:

« Habiéndose recibido escrito de queja en esta Institución relativa a que a un contribuyente le había sido notificada una Providencia de Apremio por impago del recibo de Licencia Fiscal del año 1.987, y una vez examinado el dicho informe de queja, se resolvió admitir la

misma a mediación y dirigirse al Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza, mediante escrito de fecha 6 de julio del año en curso, con la finalidad de recabar información sobre la cuestión planteada en ella.

Con fecha 10 de agosto se recibió respuesta del Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza donde se informa, en resumen, lo siguiente:

PRIMERO.- De conformidad con los datos que obran en ese Servicio de Recaudación Ejecutiva, se encontraba pendiente de pago por parte del precitado contribuyente la correspondiente Licencia Fiscal del ejercicio 1.987, indicándose que el final del periodo voluntario es con fecha 15 de febrero de 1.988.

Es de tener en cuenta, y V.I. lo podrá verificar en su registro correspondiente, que el 31 de diciembre de 1.987, el Sr. X suscribió la correspondiente hoja de declaración de baja de la Licencia Fiscal de Actividades Comerciales e Industriales, actividad que había estado ejerciendo en un Bar de 4ª categoría sito en la calle San Pablo nº Y, y consignando expresamente, en el lugar previsto en el impreso para ello, como domicilio fiscal y tributario, el ubicado en la en la calle Gabriel García Márquez nº Z. Actitud, que por otro lado, resulta obvia ya que no iba a ejercer, tal y como también indicó en la correspondiente declaración, ninguna otra actividad en el Bar de referencia.

SEGUNDO.- Pues bien, entre la documentación remitida por los servicios municipales, obra el intento de notificación realizado por procedimiento de carta certificada con acuse de recibo el 14 de enero de 1.993 de la dicha Providencia de Apremio; intento que fue dirigido a la calle San Pablo nº Y, esto es, el lugar donde hasta el 31 de diciembre de 1.987 ejercía la actividad. La carta notificatoria resultó devuelta, por lo que nuevamente se remitió al Servicio de Recaudación.

Posteriormente, y al no ser hallado en dicho domicilio, ese Ayuntamiento, igualmente, acompaña copia de la notificación edictal de fecha 15 de febrero de 1.993 en el Boletín Oficial de la Provincia, señalando, de igual modo, como domicilio el de la calle San Pablo nº Y, y es después, en concreto el 2 de diciembre de 1.993 cuando notifica a quien en ese momento se encontraba en el domicilio de la calle Emelie Pankhurst nº A la Providencia de Apremio.

A la vista de la información facilitada, y teniendo en cuenta los hechos alegados por el interesado, así como las disposiciones legales aplicables a esta materia es posible extraer las siguientes **CONCLUSIONES:**

PRIMERO.- Como ya se ha expuesto en el antecedente fáctico anterior, en este concreto caso, el contribuyente, al darse de baja en el Impuesto de Actividades Económicas, señaló como domicilio tributario, - y ello como dato que obra con anterioridad y que a esa Corporación no le es dable desconocer-, el de la calle Gabriel García Márquez nº Z, por lo que las ulteriores notificaciones debieron ser efectuadas en el mismo.

En virtud del artículo 45.2 de la Ley General Tributaria, en su sección dedicada al domicilio tributario, prevé que «la Administración podrá exigir a los sujetos pasivos que declaren su domicilio tributario. Cuando un sujeto pasivo cambie su domicilio, deberá ponerlo en conocimiento de la Administración Tributaria, mediante declaración expresa a tal efecto, sin que el

cambio de domicilio produzca efectos frente a la Administración hasta tanto no se presenten la citada declaración tributaria». En este sentido, cabe citar varias de las múltiples Sentencias existentes en materia de notificaciones. Así, Sentencias de nuestro Alto Tribunal de fechas 2 de noviembre de 1.987 y 27 de octubre de 1.993, que afirman respectivamente que «no es válida la notificación efectuada al antiguo domicilio fiscal dado que la sociedad puso en conocimiento de la Delegación de Hacienda, el traslado de su sede dentro de la misma ciudad», y que «la viciosa práctica de las notificaciones, citaciones y emplazamientos que la Administración dirija al ciudadano puede situar a éste en una posición limitativa de su derecho a la defensa, en la medida que se sustrae a su pleno conocimiento el acto que incide en sus derechos subjetivos; y, seguidamente, esta indefensión en la esfera administrativa, comporta la natural limitación en el ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva, al impedir su acceso del acto a la revisión por los Tribunales. De ahí que, ya en su Sentencia de 30 de abril de 1.987, esta Sala dijera que ciertamente todos los mecanismos y garantías con los que las leyes procesales o procedimientos rodean los actos de comunicación, entre el órgano...y las partes, no tienen otra finalidad o razón de ser que la de asegurar que, en realidad, se ha producido aquella participación de conocimiento, o que, en la ficción jurídica, se ha producido en determinada circunstancias o no se ha producido».

SEGUNDO.- El artículo 64 del mismo cuerpo legal establece que «prescribirá a los cinco años la acción para exigir el pago de las deudas tributarias liquidadas», y por ende, siendo que en el presente supuesto, el plazo de cinco años a contar desde la fecha en que finalizó el mentado plazo para el ingreso en periodo voluntario finaliza el 15 de febrero de 1.993, y teniéndose que estimar que tanto la primera de las notificaciones, como la ulterior realizada por procedimiento edictal, no son válidas, la providencia de apremio notificada a quien se encontraba en su domicilio el 2 de diciembre de 1.993, ha de ser considerada «ex tempore», al haber transcurrido en exceso el susodicho plazo de cinco años, produciéndose la extinción de la deuda tributaria.

TERCERO.- La Ley 30/1.992 de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en su artículo 58.1 fija que «se notificará a los interesados las resoluciones y actos administrativos que afecten a sus derechos e intereses», recogiendo dicho artículo y el siguiente -artículo 59-, las formalidades precisas para que la notificación pueda tenerse por válida

Los anteriores preceptos imponen la obligación de la Administración de notificar los actos administrativos a los interesados, determinando la notificación el comienzo de la eficacia del acto, como así lo establece claramente el artículo 57.2 de la Ley 30/92 al decir que «la eficacia del acto quedará demorada cuando así lo exija el contenido del acto o esté supeditada a su notificación, publicación o aprobación superior», de manera que un acto no notificado o que no haya sido hecho en debida forma, no produce efectos, en este caso, interruptorios de la prescripción, existiendo una reiterada doctrina jurisprudencial al efecto, cabiendo citar, entre

otras, la Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de abril de 1.989, en la que se sostiene que «las notificaciones, como actos independientes, determinan el comienzo de la eficacia del acto administrativo, de forma que ningún acuerdo ni resolución de expresada naturaleza puede producir efecto ni causar perjuicio a otro si no es a partir del momento en que se efectúa la notificación en forma procedimentalmente correcta; pues solo la notificación efectuada de manera correcta, hace que el acto notificado produzca los efectos que le son propios, principalmente cuando aquél es restrictivo de derechos obligando al particular, así como que, al comienzo del cómputo de los plazos para recurrir, se determina a partir de dicha notificación, la cual si es defectuosa ha de resultar ineficaz, al menos que las limitaciones atribuidas a las mismas cesen en los supuestos concretos previstos legalmente; pues, de no ser así la notificación defectuosa no puede perjudicar al interesado por tratarse de un acto ineficaz desde el punto de vista jurídico».

La notificación tiene como finalidad poner en conocimiento del interesado el contenido del acto los medios de defensa que dispone frente al mismo. Por ello, una notificación no practicada o que no haya sido hecha en debida forma, no puede producir efecto alguno, de lo cual se sigue que el propio acto o resolución tampoco podrá producirlos en contra del interesado.

El fundamento de la notificación de los actos administrativos es el mismo que el fundamento de la publicación de las disposiciones generales. Si una Ley ha de tenerse por no existente en tanto no esté publicada, un acto administrativo no puede producir efectos en tanto no ha sido notificado o realizado en debida forma.

CUARTO.- De acuerdo con el artículo 62.4 del Reglamento General de Recaudación, la prescripción ganada extingue la deuda, por lo que debe revocarse la Providencia de Apremio y disponer el archivo del expediente.

El artículo 105 de la Ley 30/92 de 26 de noviembre, establece que la administración podrá revocar en todo momento sus actos, expresos o presuntos, no declarativos de derechos y los de gravamen, siempre que tal revocación no sea contraria al ordenamiento jurídico.

Por todo ello, y en uso de las facultades que me confiere la Ley 4/1985 de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, considero conveniente formularle SUGERENCIA en el sentido que deje sin efecto las actuaciones seguidas frente al ciudadano, revocándose la tan citada Providencia de Apremio relativa a la licencia fiscal del año 1.987, por estimar y entenderse que es patente en este caso que toda obligación tributaria por impago del recibo correspondiente a la Licencia Fiscal del año 1.987, ha prescrito.

Ello, con independencia de que no aparezcan plenamente justificadas todas las publicaciones precisas, así como el cumplimiento de todos los requisitos ineludiblemente necesarios, en cuanto al específico periodo señalado para el ingreso en voluntaria en el año 1.988, y en la fecha señalada, de un tributo periódico del año 1.987; extremo sobre el que no he considerado oportuno solicitar de ese Ayuntamiento información, por resultar inoperante para un supuesto en

el que en cualquier caso ha de considerarse que ha entrado en juego el instituto prescriptorio. »

Respuesta de la Administración

Hasta la fecha de redactar este informe no ha habido respuesta a la Sugerencia por parte de la Alcadesa-Presidente del Ayuntamiento de Zaragoza.

Expediente DII-680/1995-9

Este expediente versa sobre la pretensión municipal de cobrarle a un vecino los gastos de reparación de la red de abastecimiento de agua, vulnerando la ordenanza Fiscal Reguladora de la Tasa por Prestación de Servicio de Aguas, dando lugar a la Siguiente Sugerencia:

« Habiéndose recibido escrito de queja en esta Institución relativo a que a Doña Y, el día 21 de abril del año en curso, le había sido notificado un escrito remitido por el Alcalde de Escarrilla, en el que se hacía referencia a una rotura ocasionada en la red de abastecimiento de la vivienda de su vivienda. Dado que en septiembre pasado la misma no se encontraba en Escarrilla, esa Entidad procedió al encargo de las pertinentes labores de reparación, y es por ello por lo que con el citado escrito se remitieron sendas copias de las facturas ocasionadas como consecuencia de las mencionadas reparaciones, requiriéndosele del pago de su importe, y concediéndole trámite para alegaciones, que una vez formuladas fueron desestimadas, significando que a tenor de lo dispuesto en la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, y la Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, podía interponer el pertinente Recurso Contencioso Administrativo.

Posteriormente, el 21 de julio del presente año, esta Institución requirió a la Entidad Menor de Escarrilla en solicitud de la información precisa relativa al asunto de referencia, información que fue facilitada con fecha 17 de agosto, y en la que se manifestaba que:

«Debido al obsoleto estado de los tramos de red que discurren entre la red general de abastecimiento y varias viviendas de la localidad, debido principalmente a que estos tramos son de plomo, se producen numerosos reventones, cuyo coste no puede ser atendido por una Entidad Local Menor de recursos tan reducidos como es Escarrilla.

Con este material tan en desuso, solo quedan en Escarrilla los tramos a los que nos referimos y únicamente en las construcciones más antiguas de la localidad. Queda, por tanto, a nuestro entender, claro que la avería no se produjo en la red general de agua, sino en el tramo que une la misma con la vivienda de la interesada.

Siempre que se ha producido un reventón en el tramo al que me refiero arriba, el interesado ha procedido a su reparación, y es por ello por lo que al producirse en el de la vivienda de la Sra. «Y», y al no encontrarse ella en la localidad, por lo que encargaron los trabajos con carácter de urgencia, ya que el agua vertía a la vía pública, y se realizó un amplio reportaje fotográfico para que no existieran dudas sobre la localización de la avería.

La Entidad Local Menor de Escarrilla ha obrado en todo momento de buena fe, y en este caso lo único que se persigue es que todo vecino tenga el mismo trato ante una situación idéntica».

Pues bien, a la vista de la documentación facilitada por esa Corporación, y habida cuenta de que aún cuando el ciudadano, con ánimo de no causar ningún perjuicio a Esta Entidad Local Menor de Escarrilla y ante todo, por no significarse con el resto de los vecinos de esa Entidad, ha procedido al pago de las cantidades reclamadas por la avería ocasionada en la red de abastecimiento, no obstante, esta Institución considera conveniente realizar algunas matizaciones:

PRIMERA.- La Ley 7/1.995, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, preceptúa en su art. 25.2.1), que el municipio ejercerá competencias en materia de suministro de aguas, disponiéndose en su art. siguiente, esto es, el 26.1.a), que el mismo deberá prestar el servicio de abastecimiento domiciliario de agua potable.

En el Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de Abril, y en concreto, en su art. 38 e), atribuye a las Entidades Locales de ámbito territorial inferior al municipio, - como es el caso- la competencia de ejecución de obras y prestación de servicios.

A mayor abundamiento, y tomando en consideración las disposiciones establecidas en Las Normas Básicas para las Instalaciones Interiores de Suministro de Agua, aprobadas por la Orden del Ministerio de Industria de 9 de Diciembre de 1975, y muy particularmente, lo establecido en cuanto a la definición de acometida, que la define como «...la tubería que enlaza la instalación general interior del inmueble con la red de distribución. Atravesará el muro de cerramiento del edificio por un orificio practicado por el propietario o abonado....», señalando que la instalación de la acometida con sus llaves de maniobra, (llave de toda de la red general, llave de registro y llave de paso., en el interior del inmueble), correrá a cuenta del suministrador, y que como norma general cada finca tendrá su propio ramal independiente.

La doctrina establecida por los Tribunales, y en particular, la Sentencia de nuestro Alto Tribunal de 25 de febrero de 1993, dispone que «la instalación de acometida afecta directamente a la red de distribución general de agua, por ello su costo y mantenimiento, ha de correr de cuenta del suministrador, ya que el suministrado no incorpora la instalación referida de dicha acometida a su propiedad particular, al llegar sólo hasta el muro de cerramiento del edificio, en cuyo punto enlazará con la instalación general interior del edificio, propiedad del suministrado a partir del cual, habrá de instalarse una denominada llave de paso, junto al umbral de la puerta en el interior del inmueble».

SEGUNDA.- Amén de lo expuesto, en el caso que nos ocupa, la rotura se ha producido en el tramo que discurre desde la red particular a la general y que la doctrina y jurisprudencia definen como acometida, viéndonos en el caso de advertir que la Ordenanza Fiscal Reguladora de la Tasa por Prestación del Servicio

de Agua, Ordenanza que entró en vigor el 1 de enero de 1.990, en su art. 2, prescribe que :

«la tarifa por acometida de agua en cada vivienda se establece en 35.000.- pesetas.

Por el mantenimiento del servicio se abonará la cantidad de 1.000.- pesetas anuales, excepto para Tramacastilla de Tena y Escarrilla, que será de 2.000.- pesetas anuales.

Tercera.- Por todo lo expuesto, y tomando en consideración todas las disposiciones legales y reglamentarias citadas, y la doctrina jurisprudencial al respecto, además de las circunstancias concurrentes en cada caso concreto, ha de considerarse que la conducta observada por ese Ente Local ha producido virtual indefensión al reclamante, que aún pagando las Tasas y Conceptos establecidos en la Ordenanza Fiscal Reguladora de la Tasa por Prestación de Servicio de Agua, se ha visto obligada al pago de una cantidad por la reparación de una red de abastecimiento de agua, cuyo costo y mantenimiento debería haber sido solventado por la Entidad Local Menor de Escarrilla.

Por todo ello, y en uso de las facultades que me confiere la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, considero conveniente formularle la **SUGERENCIA** de que para este caso concreto, habida cuenta de que la rotura se produjo fuera de la propiedad del administrado, y en lo que la norma y jurisprudencia consideran acometida, esto es, la tubería que enlaza la instalación general del inmueble con la red de distribución, y, por ende, de la responsabilidad municipal, solicitamos se proceda a reexaminar el expediente y a devolver al particular las cantidades ingresadas indebidamente, ya que el costo de la reparación debería haber sido soportado por esa Entidad Local Menor de Escarrilla.

Además, en lo sucesivo, y para otros casos análogos, solicitamos, igualmente, se constaten, analicen y ponderen todas las circunstancias concurrentes, y en particular, las relativas al lugar donde se producen las roturas, con las comprobaciones necesarias, e incluso, intervención de Perito si fuere preciso, absteniéndose de todo requerimiento de pago o pretensión de repercusión alguna a los administrados si las roturas se producen en los tramos que discurren entre la red general y las viviendas de los mismos.»

Respuesta de la Administración

El Alcalde de la Entidad Local Menor de Escarrilla contestó aceptando la Sugerencia para el futuro.

Expedientes DII-228 a 267/1995-2, DII-295 a 297/1995-2, DII-397/1995-2, DII-404 a 408/1995-2, DII-421/1995-2 y DII-445/1995-2

Estos expedientes versan sobre una queja relativa a valoraciones catastrales, y dio lugar a la siguiente Sugerencia:

« En relación con las quejas presentadas ante esta Institución, que quedaron registradas con el numero de referencia arriba indicado, sobre las diferentes valoraciones catastrales del inmueble sito en c/ Miguel de Unamuno, vengo a manifestarle lo siguiente:

Como consecuencia de los errores cometidos en la Ponencia de Valores aprobada por el Consejo Territo-

rial de la propiedad inmobiliaria el 11 de noviembre de 1987 (B.O.P. de 21 de noviembre de 1987) en el inmueble sito en c/ Miguel de Unamuno se dieron a los distintos pisos que lo integran valoraciones catastrales erróneas, que llevaron a la situación de que propietarios de pisos con 80 metros cuadrados paguen más Impuesto de Bienes Inmuebles que otros propietarios de pisos con 90 metros cuadrados, y ello a pesar de que la mayoría de los valores han sido revisados por vía de recurso, aunque algunos de ellos tras varios años interpuestos todavía no se han resuelto.

Solicitada información a esa Gerencia Territorial sobre la problemática me indicó lo siguiente:

« Han sido revisados los expedientes referidos al inmueble sito en c/ Miguel de Unamuno, la mayoría han sido estimados y rebajado el Valor Catastral, estando algunos todavía pendientes de resolución.

En cuanto a la diferencia de trato alegada por los reclamantes, se ha seguido el mismo criterio de resolución, teniendo en cuenta los acuses de recibo de las notificaciones individuales de Valores Catastrales, a fin de poder determinar la posible revisión de los mismos.»

De la reseñada información puede deducirse que se ha producido un trato igual para todos los recurrentes a la hora de valorar sus inmuebles correctamente pero no se ha resuelto definitivamente el problema de los errores en las Valoraciones Catastrales llevadas a cabo por la Ponencia de Valores de 1987. Es decir sigue habiendo propietarios en el inmueble de la c/ Miguel de Unamuno que pagan más Impuesto de Bienes Inmuebles que otros propietarios de pisos con mayor número de metros cuadrados.

El Tribunal Económico-Administrativo Regional de Aragón en recientes Sentencias de 25-2-94 (Reclamación nº 50/990/91) y de 27-4-95 (Reclamación nº 50/1939/94), ha rebajado los Valores Catastrales de los recurrentes, en situación similar a los vecinos del inmueble sito en c/ Miguel de Unamuno, por entender que «Una vez comprobada la veracidad de lo alegado y la distinta y más baja valoración de los pisos análogos en el mismo edificio, practicada por el propio Centro de Gestión Catastral, en aplicación de la misma Ponencia General de Valoración, es obligado y por razones de equidad dar al actual reclamante el mismo trato que a los demás propietarios de análogos pisos...»

Resulta claro para esta Institución que nos encontramos ante una vulneración del principio Constitucional proclamado en el artículo 14 de la Constitución a tenor del cual todos los Españoles son iguales ante la Ley. Según reiterada doctrina del Tribunal Constitucional, que arranca de la Sentencia 8/1981, dos son las condiciones que deben cumplirse para poder apreciar la existencia de discriminación en la aplicación de la Ley: identidad de supuestos (pisos iguales) y aplicación desigual sin causa razonable (diferente valor catastral).

Por todo ello estimo oportuno formular **SUGERENCIA** a la Gerencia Territorial de Zaragoza Capital de la Delegación Provincial del Ministerio de Economía y Hacienda de Zaragoza para que de acuerdo con lo previsto en el artículo 69 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales se revisen los Valores Catastrales del inmueble sito en c/ Miguel de Unamuno de tal forma que todos los titulares

de los distintos pisos tengan la valoración catastral que les corresponde conforme a la Ley. Asimismo deberán resolverse a la mayor brevedad posible los recursos interpuestos. »

Respuesta de la Administración

La Gerencia Territorial del Catastro aceptó la Sugerencia.

3. INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO

INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO				
	1995	1994	1993	TOTAL
Expedientes incoados	43	30	19	92
Expedientes archivados	41	30	19	90
Expedientes en trámite	2	0	0	2

Poco numerosas y, a menudo, haciendo referencia más a conductas de terceros que infringen las normas vigentes que a la de la Administración, las quejas presentadas no indican la existencia de ninguna anomalía de funcionamiento administrativo y, en todo caso, podría apreciarse la necesidad del reforzamiento de los servicios de inspección para hacer frente a las citadas conductas.

Los expedientes más significativos son los siguientes:

Expediente DII-616/1995-7

Este expediente versaba sobre una queja por la utilización de bordas y pajares como infraestructura hotelera y turística en general en la Sierra de Guara y Valle de Rodellar.

Como consecuencia de la queja y de una denuncia que había hecho un particular ante la Administración, se procedió a una inspección.

Del informe que se nos remitió sobre la base de las apreciaciones de la División Provincial de Comercio y Turismo de Huesca, habría que destacar la referencia a la necesidad de reglamentar las actividades turísticas en las zonas con elementos de «naturaleza activa».

Igualmente se detectó que se estaban utilizando dos bordas por una empresa y que estaba en tramitación todavía el expediente de clasificación de «albergue».

De otra parte, la Dirección General del Medio Natural nos informó de que se habían impuesto dos sanciones por acondicionar varias bordas como alojamiento y la construcción de un campamento de turismo vulnerando las prohibiciones establecidas en la Ley 14/1990, de 27 de diciembre, por la que se declara el Parque de la Sierra y los Cañones de Guara.

A su vez se dio comunicación al Ayuntamiento de Bierge y a la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio para que procediesen a paralizar las obras.

Expediente DI-1346/94-F-2

Este expediente versaba sobre una queja denunciando la falta de control de los visitantes del Monasterio de San Juan de la Peña, con el consiguiente riesgo para la integridad del mismo.

Recabada información al respecto y remitida la misma por el Departamento de Educación y Cultura se desprendía que, a juicio de la Administración, existían medidas adecuadas dado que «en las visitas de inspección que periódicamente se realizan al monumento no se han apreciado alteraciones detectables del mismo, si bien la afluencia de visitantes, que en algunos días de verano y en concreto en el mes de agosto es muy importante, puede causar incomodidades. No obstante, para paliar en la medida de lo posible el exceso de afluencia de público durante los meses de julio y agosto, se dispone de guías adicionales».

4. ORDENACIÓN TERRITORIAL, URBANISMO Y VIVIENDA

4.1. ORDENACIÓN TERRITORIAL: URBANISMO

URBANISMO				
	1995	1994	1993	TOTAL
Expedientes incoados	49	29	12	90
Expedientes archivados	33	29	12	74
Expedientes en trámite	16	0	0	16

Al igual que en informes anteriores, hay que destacar que se detecta una gestión urbanística con numerosos problemas y una dejación del ejercicio de las potestades administrativas.

En especial, la sistemática falta de ejecuciones subsidiarias, y en general, la tolerancia con el incumplimiento tanto de la normativa, como de las propias resoluciones administrativas, obliga a resaltar esta materia como una de las que refleja la existencia de un funcionamiento administrativo escasamente eficaz.

Los expedientes más significativos son los siguientes:

Expediente DII-595/1995-7

Este expediente versa sobre la falta de ejecución de actos administrativos relativos a infracciones urbanísticas, y dio lugar a la siguiente Sugerencia:

«Tuvo entrada en esta Institución escrito de queja que quedó registrado con el número de referencia arriba indicado y en que se hacía alusión a que el Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza, por varias Resoluciones de Alcaldía-Presidencia, acordó que el Sr. X procediese al cierre del Local de cerrajería sito en la calle X (expediente nº 3.104.133/89).

Habiendo examinado el informe de queja, se resolvió admitir la misma a mediación y dirigirse al Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza con la finalidad de recabar la información precisa sobre la cuestión planteada en la queja.

Con fecha 29 de septiembre se recibió respuesta de ese Excmo. Ayuntamiento, donde remiten un informe facilitado por el Servicio de Licencias -Disciplina Urbanística-, en el que se indica lo siguiente:

«El Sr. X solicita Licencia de Instalación para la actividad de cerrajería en una calle del Bº de Juslibol (expte. 3.104.133.89). En el trámite del mencionado

expediente se remite a Disciplina Urbanística adoptándose con el mismo nº de la licencia de instalación, sendos acuerdos de clausura de 28 de agosto de 1992 y 18 de marzo de 1993 respectivamente.

En la actualidad el expediente se encuentra en la Sección Jurídica de Instalaciones del Servicio de Licencias de Actividades, habiendo sido citado en audiencia previa a la denegación y presentando alegaciones el interesado con fecha 11 de julio de 1995».

Igualmente, el reclamante facilitó a esta Institución diversa documentación relativa al asunto de referencia, de cuyo contenido, en resumen, seguidamente le damos cuenta:

El Consejo de Gerencia, en sesión celebrada el día 22 de enero de 1992, acordó requerir al Sr. X para que procediera a la demolición de las obras de construcción de cubierto en edificio sito en el Bº de Juslibol, y asimismo, incoar expediente sancionador por la infracción urbanística cometida al haber llevado a cabo precitadas obras sin contar con la preceptiva licencia municipal.

Posteriormente, la Alcaldía-Presidencia, por Resolución de 28 de agosto del mismo año acordó imponer al Sr. X una sanción de 25.000.- pesetas por haber llevado a cabo las obras de construcción de cubierto para garaje en la parte trasera de la calle X, y reiterar al mismo la orden de demolición acordada por el Consejo de Gerencia con fecha 22 de enero de 1992, con el apercibimiento de que de no proceder al cumplimiento voluntario de ese Acuerdo, el mismo podría ser ejecutado subsidiariamente por parte de la corporación municipal.

A la vista de la comprobación por parte de la Policía Local que no se había procedido a la clausura voluntaria del establecimiento en cuestión, la Alcaldía-Presidencia, por Resolución de 18 de marzo de 1993, acordó conceder un nuevo plazo improrrogable de treinta días al Sr. X para que procediera a la clausura indicada, volviéndole a apercibir de que en caso de incumplimiento de lo ordenado, se adoptarían las medidas oportunas, incluyendo la clausura y precintaje del establecimiento por parte del Ayuntamiento.

Conviene significar que, en relación con el asunto aquí analizado, en el Juzgado de Primera Instancia número OCHO de Zaragoza se siguieron autos de Juicio de Menor Cuantía nº 938/90, en ejercicio de acción declarativa sobre las fincas catastrales Z-11/67-15-013 y la Z-11/67-15-017, contra el Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza, sobre declaración de pleno dominio frente a la corporación municipal, en cuya Sentencia firme se reconoce a la madre de la firmante el pleno dominio de las fincas anteriormente citadas, declarando, igualmente, que el demandado no ostentaba ni había ostentado en ningún momento derecho alguno de propiedad que pudiera derivar de cualquier título legítimo que la acreditase. La Sentencia fue recurrida en apelación, recogiendo en el fallo de la dicha Sentencia recaída en apelación que «desestimando el recurso de apelación formulado por la representación de la Entidad demandada, interpuesto contra la Sentencia de fecha 4 de febrero de 1991, dictada por el Juzgado de Primera Instancia número OCHO de esta Ciudad, debemos confirmar y confirmamos la expresada resolución, con imposición de las costas de esta alzada a la parte apelante por imperativo legal».

En definitiva, pues, ambas Sentencias reconocieron que la parcela en cuestión, Z-11/67-15-013, en la que al parecer se ha podido incidir con obras incontinentes, pertenecía a Doña Y, que es la madre de la reclamante.

Por todo ello, y tomando en consideración los antecedentes y documentos que obran en esta Institución, remitidos por esa Corporación, y siempre con la salvedad de la existencia de otros que no hubieren sido facilitados o a los que esta Institución no haya contado con la oportunidad de poder tener acceso, se formulan las siguientes conclusiones:

PRIMERA.- El art. 56 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, prevé la eficacia de los actos, y en concreto recoge que «los actos de las Administraciones Públicas sujetos al derecho administrativo serán ejecutivos con arreglo a lo dispuesto en esta Ley», estableciéndose en su siguiente artículo los efectos de los actos, y preceptuándose que «los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo se presumirán válidos y producirán efectos desde la fecha que se dicten, salvo que en ellos se disponga otra cosa».

Pues bien, en el asunto debatido, que data del año 1992, obran sendos acuerdos de clausura de 28 de agosto del mismo año y 18 de marzo de 1993, y en fecha actual, la situación es la misma que al principio. Esto es, aún cuando la Alcaldía-Presidencia ha resuelto, en varias ocasiones y en un largo transcurso de tiempo, la clausura del establecimiento, con el apercibimiento de que en caso de incumplimiento ese Ayuntamiento podría efectuarlo a costa del obligado, nada se ha hecho al respecto.

La ejecutividad de los actos administrativos está fundada en el principio de autotutela administrativa, potestad que corresponde con carácter general a las Administraciones Públicas, las cuáles actúan amparadas por dicha potestad. En consecuencia, todos los actos administrativos, salvo disposición expresa en contrario, son ejecutivos y obligan a su cumplimiento inmediato, gozando las decisiones de las distintas Administraciones de una presunción de legalidad. Como ya se ha indicado, la clave del Derecho administrativo es la idea de autotutela de la Administración, que dicta actos unilateralmente aplicando el ordenamiento jurídico, y esa actuación se presume válida, eficaz y crea la obligación, como regla general, de cumplimiento inmediato, teniendo en consideración los requisitos de las notificaciones, desde que se dicta el acto. Finalmente, el cese de la eficacia del citado acto puede ser temporal (supuesto de la suspensión), o definitivo, bien por su cumplimiento, por finalización de su plazo o sus presupuestos de hecho o bien porque sea revocado.

La ejecutividad, ejecutoriedad, privilegio de ejecución forzosa acción de oficio y autotutela ejecutiva son o deben ser términos con los que se designa la cualidad de acto administrativo de producir todos sus efectos. La cualidad de ejecutoriedad es lo que separa y distingue los actos administrativos de los actos privados que necesitan del apoyo judicial para tomar medidas ejecutorias.

Nuestro Alto Tribunal, en Sentencia de 10 de noviembre de 1970, dispone que «uno de los efectos más característicos de los actos administrativos, es el de la ejecuti-

vidad y ejecutoriedad de que los mismos están investidos, principios que se recogen, cuando de la Administración del Estado se trata, en los artículos 33 y 34 de la Ley de Régimen Jurídico de 26 de julio de 1957 y en los artículos 44, 45 y 100 a 108 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958», recogiendo en la Sentencia del Tribunal Supremo de fecha 25 de noviembre de 1985 que «establece el artículo 103-1 de la Constitución que la Administración Pública sirve para objetivar los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho, y, según el artículo 9-3 de la misma, la Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa y la seguridad jurídica; preceptos los citados que, por ser aplicables genéricamente a la Administración Pública, han de serlo también a las relaciones jurídicas existentes entre las distintas personas jurídicas integradas en la misma, y, más concretamente a la Administración del Estado con las Comunidades Autónomas; por lo que, los actos y acuerdos de las autoridades y organismos de la Administración del Estado, relacionados con las Comunidades Autónomas, crean obligaciones y derechos inmediatamente ejecutivos, conforme disponen los artículos 33 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957 y 101 de la de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958; conservando tales acuerdos su ejecutividad, en tanto no sean revisados por alguno de los procedimientos previstos en los artículos 109 y siguientes del mismo capítulo de la Ley de Procedimiento Administrativo; sin que, por consiguiente, pueda ser modificado ni desvirtuado lo decidido en un acuerdo mediante actos posteriores complementarios, si no aparecen cumplimentados los trámites que para la revisión establecen los referidos preceptos legales».

SEGUNDA.- Amen de lo expuesto, las Administraciones Públicas no sólo tienen el privilegio de dictar decisiones obligatorias, ni de crear sus decisiones unilaterales, sino que ostentan, además, el privilegio de realizar materialmente la decisión con, sin o contra la voluntad del obligado, y para ello el ordenamiento jurídico arbitra una serie de medios de ejecución forzosa y un procedimiento específico.

Así la ejecutoriedad consiste en la aptitud del acto para ser ejecutado forzosamente en caso de incumplimiento, y el artículo 56 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común se remite al artículo 95 del mismo Texto Legal, que preceptúa que «las Administraciones Públicas, a través de sus órganos competentes en cada caso, podrán proceder, previo apercibimiento, a la ejecución forzosa de los actos administrativos, salvo en los supuestos en que se suspenda la ejecución de acuerdo con la ley, o cuando la Constitución o la ley exijan la intervención de los Tribunales». En consecuencia, cuando el contenido del acto administrativo comporte la realización de una prestación por persona distinta de aquella de la que emana el acto administrativo, la Administración podrá utilizar los procedimientos de ejecución forzosa, sin que la actuación material legitimada por el acto pueda ser obstaculizada por los órganos de ningún orden jurisdiccional distinto al administrativo. La tan

citada ejecución forzosa sería, desde estos postulados, el procedimiento material a través del cual la Administración impone la ejecución de un acto administrativo previo no ejecutado voluntariamente por su destinatario, actuando en el plano material. Es, pues, un «posterior» y se refiere al procedimiento material a través del cual la Administración impone la ejecución de un acto administrativo previo no ejecutado voluntariamente.

En definitiva, las Administraciones Públicas tienen la potestad de definir unilateralmente derechos y crear obligaciones de conformidad con lo previsto en el ordenamiento jurídico. Sus actos se presumen válidos desde el mismo momento que se dictan y producen efectos, como regla general también inmediatamente. Esto es, son ejecutivos y producen la obligación de su cumplimiento inmediato cuando se trata de actos de este carácter. Los actos administrativos son también ejecutorios, es decir, aptos para ser ejecutados forzosamente en caso de que no sean observados de forma voluntaria.

Pues bien, si el propio Ayuntamiento no ejecuta sus actos, él mismo está quebrando el principio de autoridad, y condiciona favorablemente el incumplimiento de las resoluciones administrativas, puesto que si comprueban los infractores que las mismas no tienen ningún efecto práctico, se propicia una sensación de impunidad.

TERCERA.- *Por último, el Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza debería ponderar la circunstancia de que la inactividad de la Administración en el ejercicio de facultades compulsivas frente a quienes se les ha reputado infractores de obligaciones legales, conlleva, en ocasiones, perjuicios a terceros directamente afectados por esas actividades que subsisten pese a órdenes municipales en concreto.*

Por todo ello, en garantía de los derechos de los terceros y en defensa del respeto que toda decisión administrativa debe merecer, considero conveniente formular la SUGERENCIA al Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza en los siguientes términos:

Para que actúe con la mayor diligencia posible en garantía de los derechos de los terceros, en el sentido de que, de no atender el inquilino del local de referencia y titular de la actividad, los requerimientos decididos y practicados por dicho Ayuntamiento, tanto de demolición de las obras de construcción de cubierto en el edificio sito en la citada calle del Barrio de Juslibol, como de clausura, sea el propio Ayuntamiento el que arbitre urgente y perentoriamente los medios jurídicos precisos para que todas las obras de demolición y las medidas precisas para la clausura ya acordadas sean llevadas a cabo por el procedimiento de compulsión, en garantía de la seguridad jurídica y del cumplimiento de los acuerdos municipales recaídos, y en evitación de las consecuencias que para otros interesados afectados pudieran producirse en caso de incumplimiento e inactividad por parte del municipio. »

Respuesta de la Administración

El Ayuntamiento de Zaragoza volvió a acordar la clausura.

Expediente DII-731/1995-9

Este expediente versa sobre una queja relativa a que el Pleno del Ayuntamiento de Carenas había aprobado con

carácter definitivo la modificación de las Normas Subsidiarias de Planeamiento, y dio lugar a la siguiente Sugerencia:

« Habiéndose recibido escrito de queja en esta Institución en el que se hacía alusión a determinadas actuaciones edificatorias en terreno correspondiente a parcela número 022 del parcelario catastral de núcleo urbano de Carenas, indicándose que al momento de la construcción conforme a las Normas Subsidiarias de Planeamiento de ese municipio entonces vigente, el terreno estaba calificado y afectado a viales, y por tanto, considerado como público.

En la misma queja se hacía referencia a determinadas actuaciones por parte de las dependencias competentes en materia de disciplina urbanística de la Diputación General de Aragón, y a ulteriores actuaciones municipales tendentes a llevar a cabo una modificación puntual de las aludidas Normas Subsidiarias de Planeamiento.

Habiendo examinado el informe de queja, se resolvió admitir la misma a mediación, y dirigirse tanto al Ayuntamiento de Carenas como a la Diputación General de Aragón, con la finalidad de recabar la información precisa sobre la cuestión planteada en la queja.

Posteriormente, esta Institución obtuvo respuesta a los requerimientos efectuados a tal fin, con objeto de aclarar la controversia suscitada.

Pues bien, con fecha 10 de octubre la Diputación General de Aragón, y más en concreto, su Departamento de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transporte, amén de remitirnos un informe realizado por los servicios técnicos de la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio, nos indicó lo siguiente:

«Las Normas Subsidiarias Municipales de Planeamiento del Ayuntamiento de Carenas fueron aprobadas provisionalmente el 6 de junio de 1.990 y posteriormente se aprobaron definitivamente por la Comisión Provincial de Urbanismo el día 20 de marzo de 1.991. Dicha aprobación quedaba supeditada al cumplimiento de determinadas prescripciones, que no inciden en las condiciones urbanísticas de la parcela 022. En la actualidad queda pendiente su cumplimentación. No se ha tramitado ningún expediente, ante esta Comisión Provincial, de Modificación de dichas Normas desde su aprobación definitiva.

La parcela se clasifica como suelo urbano. Se incluye dentro del perímetro de suelo urbano según se desprende del plano 2/7 de las Normas aprobadas. Concretamente se encuentra dentro del área de suelo urbano estricto.

Asimismo, según se desprende del Plano 4/7 de las mencionadas Normas, la parcela 022 se encuentra dentro del sistema viario, y por tanto, fuera de los límites de la alienación oficial exterior de delimitación de parcelas edificables.

No consta expediente alguno de Modificación de Normas de Carenas en la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Zaragoza. Sin embargo, con fecha 26 de mayo de 1.995, se mantuvo conversación al respecto, con el Alcalde y Secretaria del Ayuntamiento de Carenas y Director de la Ponencia Técnica de la Comisión, en torno al inicio de la Modificación de las Normas y concretamente para modificar la situación urbanística de la parcela 022.»

Por otro lado, el Ayuntamiento de Carenas nos informó, con fecha 4 de noviembre, lo que textualmente se transcribe:

«El Ayuntamiento concedió licencia de obras en el año 1.992 para levantar paredes, poner una puerta de garaje y cubrirlo con unas uralitas en la citada parcela a un vecino de la localidad.

Como consecuencia de la denuncia efectuada por una vecina del municipio ante el Servicio de Disciplina Urbanística de la D.G.A., este Ayuntamiento pudo advertir que la referida parcela estaba considerada en los planos de las normas subsidiarias, enviados a este Ayuntamiento el día 1 de abril de 1.993, por lo tanto un año después de la concesión de la licencia, como vial público.

Este Ayuntamiento, consultado al redactor de las Normas Subsidiarias y siguiendo las consideraciones efectuadas en el informe citado de la D.G.A., inició en fecha cinco de julio modificación número uno de las normas subsidiarias al objeto de que en las mismas el error fuera subsanado.

En la actualidad, y por acuerdo de fecha cuatro de septiembre del actual, este Ayuntamiento aprobó definitivamente dicha modificación de las Normas Subsidiarias».

A la vista de la controversia surgida entre las informaciones facilitadas tanto por la Diputación General como por el Ayuntamiento de Carenas, y teniendo en cuenta los hechos alegados por el interesado, así como las disposiciones legales aplicables a esta materia, es posible extraer las siguientes **CONCLUSIONES**:

PRIMERA.- El artículo 118.3. del Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, dispone que «la competencia para aprobar definitivamente los demás planes y proyectos corresponde a los Órganos que determine la legislación autonómica, y en su defecto, a los siguientes, preceptuándose en su apartado a) lo siguiente: «los planes generales de ordenación urbana, programas de actuación urbanística, normas complementarias y subsidiarias del planeamiento y proyectos de delimitación del suelo urbano, al órgano correspondiente de la Comunidad Autónoma».

SEGUNDA.- El Reglamento de Planeamiento Urbanístico, en su artículo 151, punto 1. establece que «el procedimiento de elaboración de las Normas Complementarias y Subsidiarias se impulsará por la Entidad u órgano que las hubiese formulado, correspondiendo a éstos la aprobación inicial y la provisional», y fijándose en su punto 3. la competencia para aprobar definitivamente, que recae, como ya se ha manifestado, en los órganos que determine la legislación autonómica, y en su defecto, al órgano correspondiente de la Comunidad Autónoma.

TERCERA.- Pues bien, el Decreto 70/1992, de 28 de abril, de la Diputación General de Aragón, de competencias en materia de urbanismo y distribución de las mismas en los distintos órganos urbanísticos, y particularmente, su precepto dedicado a la aprobación definitiva de Normas Subsidiarias Municipales, esto es, el art. 18, prevé que «la aprobación definitiva de las Normas Subsidiarias Municipales, de sus revisiones y modificaciones corresponderán, con excepción de los supuestos regulados en la Sección 6ª del presente capítulo, - que una vez

analizada las citadas disposiciones contenidas en el capítulo de referencia se observa que no afectan al asunto debatido ya que se trata los supuestos referentes a modificaciones con incremento de edificabilidad o que afecten a espacios protegidos, zonas verdes y espacios libres, que a mayor abundamiento, ni aún en el caso en que resultaren atinentes la competencia sería atribuible al Ayuntamiento-, a la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio, sin que sea necesario previo acuerdo de aprobación provisional cuando las Normas hayan sido aprobadas inicialmente por la misma Comisión Municipal.

En consecuencia, causa gran extrañeza que con fecha 4 de septiembre del presente año el Pleno del Ayuntamiento de Carenas haya procedido a la aprobación definitiva de modificación de Normas Subsidiarias número 1 de esa Corporación, ya que en la legislación urbanística se establece clara e inequívocamente que la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio es el órgano únicamente competente para aprobar con carácter definitivo decisiones de tal naturaleza.

CUARTA.- La Ley 30/92, de Régimen Jurídico de las Administraciones y Procedimiento Administrativo común establece, en su art. 62.1.b), que serán nulos de pleno derecho los actos de las Administraciones Públicas dictados por un órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio, y en este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de marzo de 1.982 (R.A.J. 1251), afirma que «la nulidad absoluta, radical o de pleno Derecho, no es susceptible de subsanación ni de producir efectos jurídicos en ningún tiempo, puede alegarse en cualquier momento y como consecuencia de ello la acción no tiene plazo de caducidad, es imprescriptible, es también irrenunciable, particularmente no puede ser tácitamente renunciada por la falta de utilización de un trámite o por una situación de aquietamiento y sobre todo y esto es lo de mayor interés por ser el conocimiento de estas acciones de nulidad absoluta o de pleno Derecho cuestiones de interés general y de orden público tanto si se trata de actos sustantivos como de procedimiento cuando inciden en cualquiera de los vicios comprendidos en los apartados a), b) y c) del artículo 47 de la Ley de Procedimiento Administrativo».

Los efectos de los actos nulos son «ex tunc». Tal y como señala la Sentencia de nuestro Alto Tribunal de fecha 29 de noviembre de 1966 «es principio general de Derecho que el acto nulo desde su nacimiento ha de considerarse como si nunca se hubiera realizado».

En atención a todo lo expuesto, y en uso de las facultades que me confiere la Ley 4/1985 de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, considero conveniente formular la **SUGERENCIA** al Ayuntamiento de Carenas en el siguiente sentido:

1.- Que para el debido respeto del Ordenamiento Jurídico, como bloque normativo, se procedan a articular aquellos remedios jurídicos que los artículos 102 y concordantes de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común tienen previstos para la revisión de oficio de los actos nulos.

2.- Que de cuenta, igualmente, del íntegro contenido a la Diputación General de Aragón en cuanto que, de los términos de su contestación a nuestra petición de

informe, en contraste con lo que acaba de informar el Ayuntamiento de Carenas, parece inducirse que, no tiene conocimiento y no le ha sido dado traslado del acuerdo por el que el citado Ayuntamiento de Carenas acordó aprobar definitivamente una modificación puntual de las Normas Subsidiarias vigentes para su término municipal.

3.- Todo ello al objeto de que pueda tener la D.G.A. ocasión de interesar la obligada notificación de dicho acuerdo, o en su caso, tomar conocimiento del mismo, para que dentro de los plazos que los arts. 65 y siguientes que la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local establece, pueda, asimismo, adoptar los oportunos remedios jurídicos para instar la anulación del repetido acuerdo, y de ser preciso, recurrirlo ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Amén de lo expuesto, esta Institución pone en su conocimiento que va a remitir copia de la Sugerencia formulada al Sr. Consejero de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes. »

Respuesta de la Administración

El Ayuntamiento de Carenas aceptó la Sugerencia.

Expediente DII-722/1995-9

Este expediente versa sobre una queja relativa al mal estado de una edificio y la falta de ejecución subsidiaria municipal ante la inactividad del propietario, y dio lugar a la siguiente Sugerencia.

« Habiéndose presentado en esta Institución escrito de queja en la que se hacía alusión a que parte de la pared de una galería de la casa colindante, ubicada en la calle Boggiero nº X, se derrumbó sobre el tejado y patio de luces de la perteneciente al firmante de la queja, y sita en el número Y, ocasionando a la misma unos destrozos de gran magnitud, se resolvió admitir la misma a mediación y dirigirse al Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza con la finalidad de recabar la información precisa sobre la cuestión planteada en ella.

Con fecha 5 de septiembre se recibió respuesta de ese Excmo. Ayuntamiento, donde, amén de remitir una copia del Parte de Información realizado por el Cuerpo de Bomberos en la casa propiedad del reclamante, se informa que en la Sección «Casco Histórico» de Gerencia de Urbanismo, se tramita un expediente, relativo al edificio ubicado en la calle Boggiero, nº X. Por ello, y al objeto de ampliar los datos a efectos de poder tomar una decisión sobre el contenido de la queja, dirigimos un nuevo escrito al citado organismo solicitándole ampliación de la documentación facilitada, documentación que fue recibida en esta Institución con fecha 29 de septiembre.

Pues bien, como se ha expuesto, a la vista de las sucesivas contestaciones y datos aportados por el Ayuntamiento de Zaragoza se comprueba que la situación data del año 1989, y que por parte de la corporación municipal ya se había procedido a requerir a la propiedad del inmueble para que realizara unas obras en la edificación secundaria situada en el patio de luces de la vivienda ubicada en la calle Boggiero, nº X, requerimiento que fue incumplido, por lo que, el 10 de abril de 1990 se requirió nuevamente al titular dominical de la finca de referencia para que realizara las obras de

reparación anteriormente impuestas, procediéndose a incoar expediente sancionador.

Posteriormente hubo un nuevo Acuerdo del Consejo de Gerencia, de fecha 11 de marzo de 1992, mediante el cual se incorporaba al inicial una serie de obras a realizar en la fachada principal, cubiertas y caja de escalera de la edificación principal, con el apercibimiento de que de no proceder a la ejecución de las obras ordenadas, éstas podrían ser ejecutadas subsidiariamente por el Ayuntamiento y a costa de la propiedad.

El 17 de junio de 1992, el propietario de uno de los pisos de la finca sita en la calle Boggiero nº X, aportó un informe técnico solicitando la declaración de ruina del piso interior del patio de luces, y por ello, el 11 de noviembre el mismo año se procedió a la apertura de un expediente contradictorio en averiguación del estado físico del inmueble, que dio lugar a posterior Acuerdo del Consejo de Gerencia en virtud del cual se declaró en estado de ruina económica la edificación secundaria situada en el patio de luces, ordenándose se procediera a su derribo, previa obtención de la preceptiva licencia, significándose, igualmente, que ante la posible conducta negligente del propietario, el Ayuntamiento podría tomar a su cargo la ejecución de las obras de derribo, así como las previas de seguridad, a costa del obligado.

A la vista de los reiterados incumplimientos por parte de la propiedad, hubo dos nuevos Acuerdos en el mismo sentido, y es ya el 14 de agosto de este año cuando se producen los daños en la propiedad del reclamante a consecuencia de desprendimientos de parte de los tabiques de cierre en uno de los cuartos de aseo del edificio de referencia, concretamente el situado en la galería recayente al patio interior de luces del cuarto piso y medianil con el inmueble nº Y de la misma calle.

Por último, obra un extenso informe técnico, de fecha 25 de agosto de 1995, en el que se da cuenta del desprendimiento anteriormente descrito, así como de varias deficiencias más, que motivaron el Acuerdo del Consejo de Gerencia de Urbanismo, de fecha 20 de septiembre de 1995, en el que vuelve a requerirse la demolición del edificio secundario, la reparación de los tabiques de cierre de los cuartos de aseo situados en las galerías recayentes al citado patio y el desescombro y limpieza de la edificación a derribar y del patio interior de luces.

Del tenor de los precedentes hechos pueden extraerse las siguientes conclusiones:

PRIMERA.- Se comprueba que, la parte de la edificación que al parecer, afectaba a la propiedad del firmante de la queja, en definitiva, y como cuerpo independiente de la edificación secundaria, no ha sido declarada en ruina.

SEGUNDA.- Sabido de sobras es que la obligación de naturaleza urbanística, e independiente de otras de naturaleza civil, del mantenimiento de las edificaciones en las debidas condiciones de seguridad, salubridad y ornato público, es imputable en cada momento a quien resultare ser el titular dominical, y ésta tiene un límite, que resulta precisamente ser el de la situación de ruina; situación que de otra parte es eminentemente circunstancial y desgajada e independiente, a efectos administrativos, de las causas que la hubieren podido motivar.

De esta forma, analizando las circunstancias concurrentes y examinando las distintas actuaciones llevadas

a cabo por ese Ayuntamiento, se observa que éste, inicialmente, requirió a la propiedad para las reparaciones en la edificación secundaria situada en el patio de luces, e incluso, llegó a abrir expediente sancionador, previo apercibimiento y requerimiento de que de no llevarlas a cabo, el municipio podría efectuarlo como ejecución subsidiaria y a su costa.

Posteriormente, y tal y como se ha significado en uno de los expositivos fácticos precedentes, se registra un Acuerdo del Consejo de Gerencia por el que se incorpora al requerimiento inicial una serie de obras a realizar en la fachada principal y más adelante, consta la ulterior declaración de ruina que pesa, únicamente, sobre la edificación secundaria, situada en el patio de luces, y que determina la necesidad de la inmediata demolición, y, en todo caso, la adopción por el titular dominical en el interin de las debidas medidas de seguridad para impedir daños a las personas o a las cosas.

TERCERA.- Independientemente de la declaración de ruina, los daños que afectan al objeto de la queja, y así consta en el informe de la policía local, de fecha 14 de agosto del presente año, se produjeron a consecuencia de desprendimientos procedentes del tabique del cierre del cuarto de aseo situado en la galería de la fachada posterior del edificio principal de la finca situada en la calle Boggiero nº X, que es colindante con el inmueble nº Y, y es por ello por lo que por Acuerdo del Consejo de Gerencia de fecha 20 de septiembre de 1995, y ante los reiterados incumplimientos de la propiedad del inmueble, que han llevado aparejados los daños anteriormente descritos, de una parte, se reitera el requerimiento de demolición del edificio secundario declarado en ruina, pero también la reparación de los tabiques de cierre en los cuartos de aseo situados en la galería del edificio principal, galería que se emplaza con la fachada posterior del edificio principal de la finca de referencia, (sobre el que no aparece que pese declaración de ruina), recayentes al citado patio de luces.

CUARTA.- En atención a todo lo expuesto, y a la vista de lo prescrito en el artículo 21.1 del vigente Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 26 de junio de 1992, que literalmente prescribe que «los propietarios de toda clase de terrenos y construcción deberán destinarlo efectivamente al uso en cada caso establecido por el planeamiento urbanístico y mantenerlo en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público. Quedarán sujetos igualmente al cumplimiento de normas sobre la protección del medio ambiente y los patrimonios arqueológicos, y rehabilitación urbana», preceptuándose en su apartado 2. que «el coste de las obras necesarias en virtud de lo dispuesto en el número anterior se sufragarán por los propietarios o la Administración, en los términos que establezca la legislación aplicable», y a tenor de lo también dispuesto en los artículos 245 del mismo texto legal y normas concordantes del Reglamento de Disciplina Urbanística, en los que se hace expresa mención al deber que tienen los Ayuntamientos y demás organismos competentes a la ejecución de las obras necesarias para conservarlas en las debidas condiciones de salubridad y ornato, amén de significar los medios para llevar a cabo las mismas, considero conveniente formular la **SUGERENCIA** al

Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza en los siguientes términos:

Que actúe con la mayor diligencia posible y como medida de saneamiento y para garantía de la seguridad de las personas y las cosas, en el sentido de que, de no atender el titular dominical de la casa nº X de la calle Boggiero de esta Ciudad, los requerimientos decididos y practicados por dicho Ayuntamiento, tanto de la demolición de la edificación secundaria, como de llevar a cabo las reparaciones necesarias impuestas en la edificación principal, y las medidas inexcusables en orden a impedir riesgos y daños a personas y cosas, sea el propio Ayuntamiento el que arbitre urgente y perentoriamente los medios jurídicos precisos para que todas las obras y actuaciones necesarias ya acordadas sean llevadas a cabo por el procedimiento de ejecución subsidiaria, en garantía de la seguridad jurídica y del cumplimiento de los acuerdos municipales recaídos, y en evitación de las graves consecuencias que pudieran llegar a producirse en caso de incumplimiento e inactividad. »

Respuesta de la Administración

El Ayuntamiento de Zaragoza contestó desestimando la Sugerencia porque no existía expediente sancionador con imposición de multa, lo que entendían era requisito previo.

No coincidiendo desde esta Institución con el fundamento jurídico alegado por el Ayuntamiento, se le dirigió nuevo escrito en los siguientes términos:

« Ante la patente peligrosidad inherente a una situación como la descrita por el Excmo. Ayuntamiento, afectante a edificación ubicada en el Casco Histórico de Zaragoza, y susceptible de afectaciones graves a terceros ciudadanos cuyos derechos deben ser respetados y tutelados por la Administración, dentro del ejercicio de sus facultades y competencias, y en el entendido de que toda facultad conlleva la doble faceta de poder obligar a quién esté en situación de tener que acatar y cumplir lo que se le ordene, pero también la de imperativo de actuación por parte de toda la Administración para la consecución de fines, contemplado en el Ordenamiento Jurídico, se sugería a ese Excmo. Ayuntamiento el que de no atender el titular dominical los requerimientos decididos y practicados por precitada corporación municipal, fuera el mismo el que arbitrara urgente y perentoriamente los medios jurídicos precisos para que todas las obras y actuaciones necesarias ya acordadas sean llevadas a cabo por el procedimiento de ejecución subsidiaria, en evitación de las graves consecuencias pudieran llegar a producirse en caso de incumplimiento e inactividad.

Pues bien, correspondiendo al parecer a dicha sugerencia, se recibe un oficio o informe fechado el 15 de noviembre, y en el que sucintamente se alude a actuaciones registradas a partir de 7 de julio de 1993, comprensiva de una escueta mención de cinco acuerdos del Consejo de Gerencia, relativos a órdenes de demolición de la parte secundaria y órdenes de reparación.

Lo escueto de la concreción del contenido de los acuerdos reseñados en este segundo informe impide un adecuado contraste entre las reales circunstancias comprensivas en uno y otro, pero parece que el primero era mucho más explícito, y en todo caso, ambos son claros exponentes de que, a lo menos desde julio de 1993 pesa

sobre la edificación secundaria una declaración de ruina con la necesidad en principio, y a salvo de otros datos que no se proporcionan, de su demolición, así como en idénticas circunstancias unas órdenes de ejecución de obras necesarias en lo relativo a la edificación principal.

Pues bien, sorprende que en caso en el que los antecedentes que se dice concurren son los que en ambos informes se significan, frente a una sugerencia cual la formulada por esta Institución, solicitando se arbitraran los medios jurídicos precisos, y habida cuenta del lapso temporal entre acuerdos y reacciones, sin entrar a analizar cuales sea los medios jurídicos precisos que corresponde y compete disponer a ese Ayuntamiento, lo que en último término se diga e informe es que en definitiva no se puede acordar la ejecución subsidiaria por cuanto para ello es preciso conforme al Reglamento de Disciplina Urbanística la incoación de expediente sancionador e imposición de multa, y al parecer hayamos de entender por ende que no ha culminado ninguno.

Creemos conveniente precisar que, si bien se tiene en consideración el contenido del precepto que la Sección del Casco Histórico cita, existen, entre otras, las precisiones efectuadas por las Sentencias de nuestro más Alto Tribunal de 14 de julio de 1986 (RAJ 5095) y de 17 de mayo de 1993 (RAJ 3490), así como la diferenciación entre las medidas de seguridad y órdenes para el debido mantenimiento en las condiciones de seguridad, salubridad y ornato público. A la vez que respeta profundamente las facultades de opción de que toda Administración está investida para que elija y exija, de entre distintas alternativas que para alcanzar el cumplimiento de obligaciones, aquélla o aquéllas que según su ponderada valoración considere más idónea o adecuada para cada caso.

Por ello, y en atención a todo lo expuesto, ruego a V.I. respuesta a la sugerencia que elevo a su consideración, de arbitrar los medios jurídicos necesarios -como podría haber sido el culminar un expediente sancionador- para que las obras sean llevadas a cabo por el procedimiento de ejecución subsidiaria, en el sentido de que, ante el paso del tiempo sin remedio ni cumplimiento por parte de la propiedad de los vicios y defectos concurrentes constatados, se analicen y ponderen los datos y circunstancias físicas y temporales existentes, se delimiten y precisen, si necesario así se considerare medidas de seguridad urgentemente perentorias -para cuya ejecución no es necesaria la previa incoación de expediente sancionador-, respecto a órdenes normales de carácter ya reparatorio, y, en todo caso, esa corporación proceda sin demora a articular jurídicamente los medios precisos para que se cumplan efectivamente sus órdenes y disposiciones, o quede habilitado para la ejecución subsidiaria de los mismos. »

Respuesta de la Administración

El Ayuntamiento no modificó su posición y, por tanto, la Sugerencia no fue estimada.

Expediente DII-784/1995-9

Este expediente versa sobre una queja relativa a la falta de ejecución subsidiaria por parte del Ayuntamiento de Zaragoza, a pesar de que en las resoluciones administrativas

dirigidas al propietario de un inmueble en mal estado, se hacía referencia a esa posibilidad, y dio lugar a la siguiente Sugerencia:

« Habiendo examinado el informe de queja se resolvió admitir la misma a mediación y dirigirse al Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza con la finalidad de recabar la información precisa sobre la cuestión planteada en la queja.

Con fecha 11 de noviembre de 1.995 se recibió respuesta de ese Ayuntamiento, donde se informó, en resumen, de lo siguiente:

«En primer lugar es cierta la exposición de las actuaciones seguidas hasta la fecha, pues a través de distintos acuerdos, se ha procedido a requerir reiteradamente a la propiedad la realización de diversas obras de reparación.

En los distintos acuerdos adoptados, se ponía en su conocimiento la facultad de ejecutar las obras subsidiariamente por la Administración. Igualmente, el Sr. X pone de manifiesto el incumplimiento de lo requerido por la propiedad y solicita la ejecución subsidiaria de las obras.

A este respecto, conviene precisar que para la ejecución subsidiaria se precisa que:

1. Se trate de una obligación fungible.
2. Observar el principio de proporcionalidad entre el medio de ejecución forzosa a utilizar y el objeto, contenido y finalidad del acto.
3. Observar el principio de favor libertatis.
4. Identificación de las obras.
5. Previo apercibimiento.

Las diligencias seguidas al expediente administrativo evidencias que todos estos presupuestos han tenido ocasión al expediente; sin embargo no debe olvidarse que la ejecución subsidiaria sostiene en todo momento el carácter de facultad en manos de la Administración y no de obligación.

Asimismo, no debe olvidarse que el principio fundamental por el que de existir posibilidad de subsanar la controversia por vía civil, se agote la misma antes de acudir a la vía administrativa (pública).

No obstante, poner en conocimiento de dicha oficina el problema que este tipo de situaciones plantean. El acometer el procedimiento de ejecución subsidiaria, supondrían en primer orden, el asumir unos gastos para los que no existe cobertura presupuestaria. Actualmente, esta Administración carece de consignación presupuestaria para acometer «per se» las obras, por lo que se vería obligada a contratar con un tercero. Es cierto que en ocasiones se acomete.

En conclusión, poner de manifiesto que no se crea ninguna inseguridad jurídica para el ciudadano, pues este dispone de la vía civil para subsanar el problema sin perjuicio de la facultad de la Administración de reiterar su mandato y sancionar en caso de incumplimiento. Decir pues, que hasta tanto la propiedad proceda a la reparación y al mantenimiento en las debidas condiciones de seguridad, salubridad y ornato público, se reiteran las sanciones, salvo que el Consejo de Gerencia de Urbanismo, acuerde otro tipo de actuación».

Por todo ello, y tomando en consideración los antecedentes y documentos que obran en esta Institución, se formulan las siguientes conclusiones:

PRIMERA.- El art. 56 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, prevé la eficacia de los actos, y en concreto recoge que «los actos de las Administraciones Públicas sujetos al derecho administrativo serán ejecutivos con arreglo a lo dispuesto en esta Ley», estableciéndose en su siguiente artículo los efectos de los actos, y preceptuándose que «los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo se presumirán válidos y producirán efectos desde la fecha que se dicten, salvo que en ellos se disponga otra cosa».

Pues bien, en el asunto debatido, que data del año 1992, obran sendos acuerdos de realización de obras de reparación de 17 de febrero de 1994 y 24 de agosto del mismo año, y con fecha actual, la situación es la misma que al principio. Esto es, aún cuando la Alcaldía-Presidencia ha resuelto, en varias ocasiones la ejecución de obras para subsanar las deficiencias en el tejado y escalera, con el apercibimiento de que en caso de incumplimiento ese Ayuntamiento podría efectuarlo a costa de la propiedad, nada se ha hecho al respecto.

La ejecutividad de los actos administrativos está fundada en el principio de autotutela administrativa, potestad que corresponde con carácter general a las Administraciones Públicas, las cuáles actúan amparadas por dicha potestad. En consecuencia, todos los actos administrativos, salvo disposición expresa en contrario, son ejecutivos y obligan a su cumplimiento inmediato, gozando las decisiones de las distintas Administraciones de una presunción de legalidad. Como ya se ha indicado, la clave del Derecho administrativo es la idea de autotutela de la Administración, que dicta actos unilateralmente aplicando el ordenamiento jurídico, y esa actuación se presume válida, eficaz y crea la obligación, como regla general, de cumplimiento inmediato, teniendo en consideración los requisitos de las notificaciones, desde que se dicta el acto. Finalmente, el cese de la eficacia del citado acto puede ser temporal (supuesto de la suspensión), o definitivo, bien por su cumplimiento, por finalización de su plazo o sus presupuestos de hecho o bien porque sea revocado.

La ejecutividad, ejecutoriedad, privilegio de ejecución forzosa acción de oficio y autotutela ejecutiva son o deben ser términos con los que se designa la cualidad de acto administrativo de producir todos sus efectos. La cualidad de ejecutoriedad es lo que separa y distingue los actos administrativos de los actos privados que necesitan del apoyo judicial para tomar medidas ejecutorias.

Nuestro Alto Tribunal, en Sentencia de 10 de noviembre de 1970, dispone que «uno de los efectos más característicos de los actos administrativos, es el de la ejecutividad y ejecutoriedad de que los mismos están investidos, principios que se recogen, cuando de la Administración del Estado se trata, en los artículos 33 y 34 de la Ley de Régimen Jurídico de 26 de julio de 1957 y en los artículos 44, 45 y 100 a 108 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958», recogiendo en la Sentencia del Tribunal Supremo de fecha 25 de noviembre de 1985 que «establece el artículo 103-1 de la Constitución que la Administración Pública sirve para objetivar los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, descentralización, desconcentra-

ción y coordinación, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho, y, según el artículo 9-3 de la misma, la Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa y la seguridad jurídica; preceptos los citados que, por ser aplicables genéricamente a la Administración Pública, han de serlo también a las relaciones jurídicas existentes entre las distintas personas jurídicas integradas en la misma, y, más concretamente a la Administración del Estado con las Comunidades Autónomas; por lo que, los actos y acuerdos de las autoridades y organismos de la Administración del Estado, relacionados con las Comunidades Autónomas, crean obligaciones y derechos inmediatamente ejecutivos, conforme disponen los artículos 33 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957 y 101 de la de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958; conservando tales acuerdos su ejecutividad, en tanto no sean revisados por alguno de los procedimientos previstos en los artículos 109 y siguientes del mismo capítulo de la Ley de Procedimiento Administrativo; sin que, por consiguiente, pueda ser modificado ni desvirtuado lo decidido en un acuerdo mediante actos posteriores complementarios, si no aparecen cumplimentados los trámites que para la revisión establecen los referidos preceptos legales».

SEGUNDA.- Amén de lo expuesto, las Administraciones Públicas no sólo tienen el privilegio de dictar decisiones obligatorias, ni de crear sus decisiones unilaterales, sino que ostentan, además, el privilegio de realizar materialmente la decisión con, sin o contra la voluntad del obligado, y para ello el ordenamiento jurídico arbitra una serie de medios de ejecución forzosa y un procedimiento específico.

Así la ejecutoriedad consiste en la aptitud del acto para ser ejecutado forzosamente en caso de incumplimiento, y el artículo 56 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común se remite al artículo 95 del mismo Texto Legal, que preceptúa que «las Administraciones Públicas, a través de sus órganos competentes en cada caso, podrán proceder, previo apercibimiento, a la ejecución forzosa de los actos administrativos, salvo en los supuestos en que se suspenda la ejecución de acuerdo con la ley, o cuando la Constitución o la ley exijan la intervención de los Tribunales». En consecuencia, cuando el contenido del acto administrativo comporte la realización de una prestación por persona distinta de aquélla de la que emana el acto administrativo, la Administración podrá utilizar los procedimientos de ejecución forzosa, sin que la actuación material legitimada por el acto pueda ser obstaculizada por los órganos de ningún orden jurisdiccional distinto al administrativo. La tan citada ejecución forzosa sería, desde estos postulados, el procedimiento material a través del cual la Administración impone la ejecución de un acto administrativo previo no ejecutado voluntariamente por su destinatario, actuando en el plano material. Es, pues, un «posterior» y se refiere al procedimiento material a través del cual la Administración impone la ejecución de un acto administrativo previo no ejecutado voluntariamente.

En definitiva, las Administraciones Públicas tienen la potestad de definir unilateralmente derechos y crear obligaciones de conformidad con lo previsto en el orde-

namiento jurídico. Sus actos se presumen válidos desde el mismo momento que se dictan y producen efectos, como regla general también inmediatamente. Esto es, son ejecutivos y producen la obligación de su cumplimiento inmediato cuando se trata de actos de este carácter. Los actos administrativos son también ejecutorios, es decir, aptos para ser ejecutados forzosamente en caso de que no sean observados de forma voluntaria.

Pues bien, si el propio Ayuntamiento no ejecuta sus actos, él mismo está quebrando el principio de autoridad, y condiciona favorablemente el incumplimiento de las resoluciones administrativas, puesto que si comprueban los infractores que las mismas no tienen ningún efecto práctico, se propicia una sensación de impunidad.

TERCERA.- El Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza debería ponderar la circunstancia de que la inactividad de la Administración en el ejercicio de facultades compulsivas frente a quienes se les ha reputado infractores de obligaciones legales, conlleva, en ocasiones, perjuicios a terceros directamente afectados por esas actividades que subsisten pese a órdenes municipales en concreto.

CUARTA.- Con independencia de todo lo anterior, sabido de sobras es, y no parece preciso el recordarlo que, como doctrina y jurisprudencia son unánimes en predicar, las obligaciones de mantenimiento en debidas condiciones de seguridad, salubridad y ornato público constituyen una obligación de naturaleza netamente administrativa, imputada por el ordenamiento administrativo al titular de las mismas, y se caracterizan por su independencia y posible coexistencia con otras obligaciones, que también pueden incumbir a la propiedad, cuáles las de naturaleza civil y otras que, pudiendo ser de naturaleza administrativa corresponden a otras Administraciones distintas de la municipal.

Pues bien, el administrado que suscribe la queja y que motiva este escrito ha optado por acudir a la Administración municipal que, según se nos informa por esa corporación, hace ya tiempo le proporcionó su respuesta. Y por ello, creemos que ostenta el derecho para poder instar de la Administración el que agote todos los medios para dotar de contenido y dar virtual efectividad a la declaración de voluntad constituida por los propios acuerdos y decisiones adoptadas con anterioridad por ese Ayuntamiento.

Es cierto que ofreciendo diversas alternativas el ordenamiento jurídico para garantizar la debida ejecutividad de los actos y decisiones administrativas, junto a los de ejecución subsidiaria están las conocidas como multas compulsivas. Pero tan cierto como esto es que, siendo así que el principio a que sirve la facultad al efecto conferida es el de garantizar el debido cumplimiento, la Administración debe escoger aquél que efectivamente en cada caso se presente como más idóneo, porque aquí se estima que el Ayuntamiento no debe actuar a su libre arbitrio siendo que de todas las «soluciones posibles», debe escoger para cada caso aquélla que mejor sirva al principio de justicia y resulte más idónea.

Por ello, y puede claramente apreciarse que en este supuesto, las multas coercitivas o compulsivas para nada ha servido, y que la única solución justa y posible es la de ejecución subsidiaria. Sin que parezca ya preciso insistir más en la circunstancia de que fuere cual

fuere la postura interpretativa que se adoptare, incluso cuando la Administración está dotada de las más amplias facultades discrecionales, siempre queda vinculada por los principios generales del derecho, como son los de la proporcionalidad, la equidad y el tratamiento igual a todos los ciudadanos, y se tiene entendido que, la pauta de conducta de ese Ayuntamiento ha venido siendo la de tratar de conseguir en debido respecto para sus decisiones y actuar en la forma que más adecuada resulte para aquellos intereses más precisados de protección para poderes públicos.

Por todo ello, en garantía de los derechos de los terceros y en defensa del respeto que toda decisión administrativa debe merecer, considero conveniente formular la **SUGERENCIA** al Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza en los siguientes términos:

Para que actúe con la mayor diligencia posible en garantía de los derechos de los terceros, en el sentido de que, de no atender el propietario del piso X, en la calle Y, los requerimientos decididos y practicados por dicho Ayuntamiento de subsanación de deficiencias del tejado y escalera, sea el propio Ayuntamiento el que arbitre urgente y perentoriamente los medios jurídicos precisos para que todas las obras citadas sean llevadas a cabo por el procedimiento de ejecución subsidiaria, en garantía de la seguridad jurídica y del cumplimiento de los acuerdos municipales recaídos, y en evitación de las consecuencias que para otros interesados afectados pudieran producirse en caso de incumplimiento e inactividad por parte del municipio. Y sin que la puntual carencia de consignación presupuestaria parezca que pueda constituirse en obstáculo insuperable habida cuenta de la posible existencia próxima de nuevo presupuesto y de los medios que el propio ordenamiento prevé para casos de urgencia y en remedio de riesgos para personas o para las cosas. »

Respuesta de la Administración

El Ayuntamiento de Zaragoza contestó indicando que no podía proceder a la ejecución subsidiaria por falta de medios económicos a tal fin.

Expediente DII-685/1995-9

Este expediente versa sobre una queja relativa al mal estado de conservación de los edificios de la antigua Estación de Utrillas, con riesgo de bienes y personas, y dio lugar a la siguientes Sugerencia:

« Habiéndose recibido escrito de queja en esta Institución relativa al mal estado de conservación en que se encontraba la antigua Estación de Utrillas se solicitó al Ayuntamiento la pertinente información y, con fecha 11 de mayo de 1.994, se recibió la misma en el siguiente sentido:

« A la vista de los antecedentes relacionados con la denuncia que Don X remitió con fecha 7-1-91 sobre el estado físico de la antigua estación de Utrillas, se informa que el expediente ha sido tramitado por este Ayuntamiento en virtud de las competencias atribuidas por el artículo 25.2 d) de la Ley 7/1.985, atribuidas por el artículo 25.2 d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, a través de la Gerencia Municipal de Urbanismo, como órgano cole-

giado de gestión para el mejor desarrollo de las competencias urbanísticas. (Reglamento de la Gerencia Municipal de Urbanismo de fecha 29 de marzo de 1.982)

Se han formulado sucesivos requerimientos a la propiedad del inmueble, de conformidad con lo dispuesto en el art. 181 de la anterior Ley del Suelo (R.D. 1.346/1.976, de 9 de abril), art. 21 y 245 del vigente Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (R.D.L. 1/1.982, de 26 de Junio) y Ordenanza 8.5.4 de las Generales de Edificación. Dichos requerimientos se han ido ampliando conforme a las continuas denuncias de los vecinos.

El Consejo de Gerencia incoó expediente sancionador a la propiedad por no haber realizado las obras ordenadas por la M.I. Alcaldía-Presidencia, de conformidad con lo dispuesto en el art. 10.3 del Reglamento de Disciplina Urbanística (R.D.U.) y art. 133 y ss. de la Ley de Procedimiento Administrativo, acordando la Comisión de Gobierno imposición de la sanción, a tenor de lo dispuesto en art. 21.1.k) de la Ley de Bases de Régimen Local y art. 59 del R.D.L. 781/86 de 18 de Abril.

En el momento actual, se ha realizado la valoración de las obras a realizar por el procedimiento de ejecución subsidiaria, estando pendiente de informe de Intervención y posterior aprobación, en su caso, por el Consejo de Gerencia.»

En virtud de las informaciones proporcionadas por el Área de Urbanismo e Infraestructuras del Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza, y muy particularmente, tomando en consideración tanto la imposición de obras para la conservación en las debidas condiciones de seguridad y ornato, del objeto de la denuncia, y del propósito manifestado de llevar a cabo por el Excmo. Ayuntamiento las obras precisas por el procedimiento de ejecución subsidiaria, con expediente sancionador ya incoado, esta Institución entendió que la queja se encontraba en vías de solución, acordándose, en consecuencia, el archivo provisional del expediente, a la espera de la materialización de las obras, incluso si preciso hubiere sido, mediante la aprobación por el Consejo de Gerencia, por el que se procediera a la ejecución subsidiaria de las obras de reparación de los edificios de la antigua Estación de Utrillas.

Pues bien, como lamentablemente el problema no se había superado, sino que a la vista de las informaciones de los afectados, concurría en la zona una patente situación de degradación y riesgo, que hacía que la misma se estuviera convirtiendo en un lugar de condiciones de convivencia nada recomendables, con fecha 2 de marzo de 1.995 se volvió a recabar información a los servicios municipales competentes, dándole cuenta de la situación creada y poniendo en su conocimiento que, a la vista de la no superación del problema planteado en la queja, se procedía a la reapertura del expediente.

En atención a todo lo expuesto, y a la vista de lo prescrito en el artículo 21.1 del vigente Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 26 de junio de 1.992, que afirma textualmente que «los propietarios de toda clase de terrenos y construcciones deberán destinarlo efectivamente al uso en cada caso establecido por el planeamiento urbanístico y mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público. Quedarán sujetos igualmente al cumplimiento de las normas sobre protección del medio

ambiente y de los patrimonios arquitectónicos y arqueológicos, y sobre rehabilitación urbana», recogándose en su apartado 2. que «el coste de las obras necesarias en virtud de lo dispuesto en el número anterior se sufragarán por los propietarios o la Administración, en los términos que establezca la legislación aplicable», y a tenor de lo también dispuesto en los artículos 245 del mismo texto legal y normas concordantes del Reglamento de Disciplina urbanística, en los que se hace expresa mención al deber que tienen los Ayuntamientos y demás organismos competentes a la ejecución de las obras necesarias para conservarlas en las debidas condiciones de salubridad y ornato, amén de significar y señalar los medios para llevar a cabo las mismas, considero conveniente formular la SUGERENCIA al Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza en el sentido de que, para el debido respeto de la legalidad urbanística y cumplimiento de las obligaciones que en el ejercicio de sus facultades en este orden competen a los Ayuntamientos, se proceda a la mayor brevedad posible a la ejecución subsidiaria por el Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza, una vez cumplidos los trámites y a través del procedimiento que sus servicios determinen, de todas las obras necesarias, que hace ya más de un año se había informado a esta Institución que se iban a llevar a cabo. »

Respuesta de la Administración

El Ayuntamiento de Zaragoza no dio contestación.

4.2. ORDENACIÓN TERRITORIAL: VIVIENDA

VIVIENDA				
	1995	1994	1993	TOTAL
Expedientes incoados	50	60	57	167
Expedientes archivados	39	60	57	156
Expedientes en trámite	11	0	0	11

En esta materia las quejas más graves afectan a la falta de pago de subvenciones concedidas, por cuanto la dilación, incluso de años, en dicho pago acarrea graves problemas a los afectados, personas de economías modestas y que se encuentran ante la situación imprevista de tener que hacer frente por sí solo a gastos para los que contaban con una ayuda administrativa que no se ha hecho efectiva.

Otro tipo de quejas afectan a los procedimientos de adjudicación de viviendas públicas o incidencias surgidas con posterioridad.

Los expedientes más significativos son los siguientes:

Expediente DII-737/1995-9

Este expediente versa sobre incumplimiento de plazo en el procedimiento para la adjudicación de viviendas de promoción pública de la D.G.A., y dio lugar a la siguiente Recomendación:

«Habiéndose recibido escrito de queja en el que se hacía alusión a determinados retrasos en el concurso de adjudicación de adjudicación de viviendas de promoción

pública, se resolvió admitir la misma a supervisión y dirigirse al Instituto del Suelo y de la Vivienda con la finalidad de recabar la información precisa sobre la cuestión planteada en la queja.

Con fecha 27 de octubre se recibió respuesta de ese Instituto en donde se informó lo que textualmente se transcribe:

«- El plazo para la presentación de solicitudes finalizó el pasado 28 de febrero, recibiendo un total de 4.388 peticiones.

- La baremación de las solicitudes y la petición de documentación inicial pendiente está prácticamente finalizadas.

- El próximo día 19 se reúne la ponencia técnica para el examen de los cupos específicos. El cupo general será examinado el próximo mes, priorizando en este momento el requerimiento de la documentación adicional anteriormente citada.

Por último, hacerle constar que debido a las especiales características que concurren en este procedimiento de selección, tanto por el volumen de solicitudes, como por el número de viviendas a adjudicar, resulta materialmente imposible cumplir el plazo Decretado, y que desde esta Dirección Gerencia se ha priorizado la resolución del tema, con la máxima celeridad posible».

No obstante lo expuesto, conviene hacer las siguientes matizaciones:

PRIMERA.- El Decreto 165/1993, de 19 de octubre, de la Diputación General de Aragón, sobre adjudicación de viviendas de promoción pública, establece, en su Exposición de Motivos que «el presente Decreto tiene como finalidad la determinación de las condiciones que deben reunir quienes pretendan acceder a una vivienda de promoción pública así como el procedimiento de adjudicación de las mismas. Y al objeto de agilizar el mismo, se crean, como órganos de Trabajo, las Ponencias Técnicas de Adjudicación. En última Instancia, este Decreto trata de dar una regulación jurídica a la materia que garantice los principios de igualdad, publicidad y objetividad en la adjudicación de estas viviendas destinadas a las clases sociales más desprotegidas».

Asimismo, en su art. 11º, punto 1. se prevé que «el ISVA procederá a puntuar las solicitudes admitidas, de conformidad con el baremo aplicable que será aprobado mediante orden del Departamento, y elaborará en el plazo máximo de un mes desde la finalización del plazo de presentación de solicitudes, una relación de las solicitudes admitidas a trámite, por el orden de puntuación obtenida», disponiéndose en el punto 2. de citado artículo que «dicha relación, acompañada de las solicitudes y de la documentación correspondiente, será remitida a la Ponencia Técnica de Adjudicación para su estudio e informe», y estableciendo el punto 3. que «emitido el informe a que se refiere el apartado anterior y a la vista del mismo, se confeccionará la lista provisional que será aprobada mediante resolución de la Dirección Gerencia del ISVA, abriéndose, a continuación, un plazo de veinte días de audiencia a los interesados».

SEGUNDA.- Pues bien, de lo expuesto, y además, de la propia información facilitada por el ISVA, se refleja que aún cuando el plazo de presentación de solicitudes finalizó el pasado 28 de febrero, y a tenor del Decreto analizado, el plazo máximo para la puntuación de las

solicitudes admitidas es de un mes desde la finalización de dicho plazo de presentación de solicitudes, esto es, hasta el 28 de marzo, en fecha actual, y tomando, igualmente, en consideración lo indicado por el Instituto requerido, se acabará de reunir la Ponencia Técnica para el examen de los cupos específicos. Es decir, en principio, se ha incumplido lo señalado en cuanto a los plazos nada menos que en seis meses, esto es, seis veces más en la práctica que el propio plazo que la Administración decretó a tal fin.

TERCERA.- El art. 47 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común señala que «los términos y plazos establecidos en esta u otras Leyes obligan a las entidades y personal al servicio de las Administraciones Públicas competentes para la tramitación de asuntos, así como los interesados en los mismos», preceptuándose en los arts. 48 y 49 del mismo texto legal el cómputo de dichos plazos, así como el supuesto excepcional que, para determinados casos, se establece.

CUARTA.- Igualmente, en el art. 42, punto 2. de la Ley 30/92, se prevé que «el plazo máximo para resolver las solicitudes que se formulen por los interesados será el que resulte de la tramitación del procedimiento aplicable a cada caso. Cuando la norma de procedimiento no fije plazos, el plazo máximo de resolución será de tres meses. Cuando el número de solicitudes impida razonablemente el cumplimiento de los plazos previstos en el procedimiento aplicable o el plazo máximo de resolución, el órgano competente para instruir, o, en su caso, resolver solicitudes, podrá proponer una ampliación de los plazos que posibilite la adopción de una resolución expresa al órgano competente para resolver o, en su caso, al órgano jerárquico superior».

QUINTA.- De lo dicho se desprende inequívocamente que la precitada Ley establece un plazo de resolución con carácter general, amén de expresar la necesidad de que los mismos sean cumplidos. En el asunto debatido se aprecia que el tan citado plazo viene establecido, como se ha manifestado en un expositivo anterior, por el Decreto 165/1993, de 19 de octubre, de la Diputación General, disponiéndose en el mismo su propio plazo para resolver.

Aun cuando dicha Administración autonómica afirme ahora que le ha resultado imposible cumplir con los plazos preestablecidos, no podemos obviar que los mismos se fijan y establecen para ser acatados, y todo ello porque de no observarse se estaría creando una inseguridad jurídica, que en este caso concreto afectaría a personas sin una gran capacidad económica, o dicho de otra manera, a las clases sociales más desprotegidas, que tienen que estar a la espera de que la Diputación General tenga a bien el resolver, y que de haberlo sabido quizá hubieran optado por otra alternativa.

Amén de la inseguridad jurídica que dicho incumplimiento origina, la propia Administración Autonómica va contra sus propios actos y decisiones, en cuanto que específicamente se marcó por sí misma un plazo, y ni siquiera tuvo a bien el acudir al posible remedio, -claro está que en su momento, y no después e intempestivamente-, de haber propuesto y divulgado para el conocimiento de los interesados, aplicando paralelamente a lo

establecido por el art. 42 de la LRJAPC, una ampliación de plazo que hubiera posibilitado el real conocimiento de una ampliación que a su vez hubiera tenido que ser prefijada, y no «sine die», sin causar irregularidades y desinformación a los afectados respecto a la tramitación previa de sus instancias en orden a la resolución de sus peticiones con la celeridad con que toda Administración debe actuar.

En todo caso, fácilmente se comprenderá, y habrá de asumirse, que es más reprochable la conducta del silencio, cuando es la propia Administración la que ofertó y ofreció a los ciudadanos aragoneses algo, que no se ha cumplido en el plazo, y luego trata de excusar el incumplimiento en los términos que son de leer en la contestación precedentemente recogida.

Por todo ello, y en uso de las facultades que me confiere la Ley 4/1985 de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, considero conveniente formular la siguiente **RECOMENDACIÓN**:

1º.- Que la Administración actúe en este caso, y para otros cualesquiera análogos que pudieran darse, conforme a las pautas por ella misma preestablecidas en sus ofertas a los ciudadanos, procurando en este concreto llevar a cabo cuánto preciso sea para que la tramitación y debida resolución no se dilate aún más.

2º.- Que en caso de que se compruebe la imposibilidad material de realizar una actuación administrativa en los plazos previstos reglamentariamente, se proceda a la modificación correspondiente y a establecer un nuevo plazo siempre taxativo, y adecuado a las circunstancias concurrentes, y sobre todo dándole la oportuna publicidad y traslado para su conocimiento a todos los afectados con las debidas explicaciones y motivaciones.»

Respuesta de la Administración

La Directora Gerente del I.S.V.A. contestó aceptando la Recomendación.

Expediente DII-10/1995-7

Este expediente versa sobre el retraso en el pago de una subvención para mejora de vivienda rural, y dio lugar a la siguiente Recomendación:

«Examinada la documentación atinente a la queja de referencia, por retraso en el abono de una subvención a un ciudadano, por un importe de 297.500 ptas. (Expte. 22-VR-351/93), cabe significar lo siguiente:

1º.-La subvención fue concedida por resolución del Jefe del Servicio Provincial de Huesca de 14 de abril de 1994 y, por tanto, ha transcurrido en exceso el periodo de franquicia, de tres meses, que concede la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón en su artículo 28 para el cumplimiento de sus obligaciones económicas derivadas de actos administrativos que supongan el reconocimiento de las mismas.

Transcurrido dicho plazo, y previa interpelación del acreedor requiriendo el cumplimiento de la obligación reconocida, surge el derecho a la percepción de intereses de demora, calculados desde el día de dicha interpelación y hasta el día de su abono.

2º.-En la resolución objeto de análisis aparece una condición en la que se establece que «la concesión de la ayuda queda supeditada a la existencia de crédito presu-

puentario para esa finalidad», sin embargo, y de conformidad con el artículo 38 de la citada Ley de Hacienda de la Comunidad autónoma de Aragón, la existencia de crédito presupuestario no es una condición de la eficacia, únicamente, sino esencialmente un requisito de su validez, cuando las obligaciones nacen de actos administrativos, es decir, que la adquisición de compromisos de gasto sin crédito presupuestario con arreglo a las limitaciones cualitativas, cuantitativas y temporales suponen la nulidad de pleno derecho del acto administrativo correspondiente.

Por lo tanto, con carácter previo a la concesión de una subvención, debe existir crédito presupuestario para la misma y ello debe ser comprobado por el órgano concedente antes de reconocer la obligación.

En todo caso, no resulta admisible el establecimiento de una condición suspensiva de la eficacia sobre un aspecto que es requisito de la validez confundiendo cuestiones de naturaleza jurídica sustancialmente distinta.

3º.-El I.S.V.A. nos ha remitido informe en el sentido de que en este ejercicio no existe crédito suficiente para hacer frente a la obligación, si bien no se hace referencia a si existía o no dicho crédito en el ejercicio de 1994, que es en el que se reconoció la obligación.

Igualmente se nos indica que «es muy posible que no pueda ser atendido el pago de la subvención en el presente ejercicio», con lo que una obligación reconocida en 1994 se abonaría, como muy pronto, en 1996, lo que no puede ser considerado sino como irregular.

No se nos ha aclarado, de otra parte, si la obligación fue reconocida en 1994, sin crédito presupuestario, o existiendo el mismo, no se abonó por problemas de tesorería.

En cualquier caso, de todo lo expuesto se deduce una anómala actuación administrativa que requiere formular una **RECOMENDACIÓN** en el doble sentido de que previamente a la concesión de subvenciones se compruebe la existencia de crédito presupuestario suficiente para esa finalidad y que, en caso de retraso superior a tres meses, previa interpelación, se abonen intereses de demora.

Al objeto de garantizar los derechos del administrado con una adecuada información en las resoluciones de concesión de subvenciones deberá hacerse mención expresa a la previsión del artículo 28 de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón, por si el ciudadano estimara pertinentes hacer uso de la previsión establecida en dicho precepto. »

Respuesta de la Administración

El Director Gerente del I.S.V.A. contestó indicando que se iba a proceder al pago en breves días.

Expediente DI-1396/94-F-7

Este expediente versa sobre el distinto tratamiento dado por el I.S.V.A. en edificios de características idénticas, y dio lugar a la siguiente Recomendación:

«Examinada la documentación relativa a la queja de referencia y tras realizar las investigaciones que han resultado pertinentes, en especial el examen visual de las características de los inmuebles del nº X de una calle de

Zaragoza y del nº Y considero oportuno manifestar lo siguiente:

1.- Los inmuebles presentan características análogas sin que sea posible encontrar diferencias sustanciales, habiéndose incorporado al expediente tramitado en esta Institución fotografías que dejan constancia documental de lo que en inspección ocular se percibe.

2.- En escrito del Director-Gerente del I.S.V.A. se indica que no existe normativa que obligue a la colocación de las rejas en el edificio del nº X y, que si se instalaron en el nº Y fue porque se estimó que existía una deficiencia de diseño.

3.- Pues bien, dada la analogía entre las características de ambos inmuebles no se alcanza a comprender como puede entenderse que lo que en un caso no constituye deficiencia de diseño en otro si lo sea y la D.G.A. asuma la instalación de las rejas.

Igualmente resulta significativo que se haga referencia a la falta de disponibilidad presupuestaria por cuanto si no fuera procedente instalar las rejas, esta circunstancia sería irrelevante, dado que la cobertura presupuestaria incide respecto de aquellas actuaciones que corresponde efectuar a la Administración y no a los particulares.

Parece pues deducirse, que en el fondo lo que sucede es que la falta de dotación presupuestaria es la cuestión clave y que no deberían ser los particulares, sino la Administración quien asuma el coste de la instalación de las rejas, en circunstancias a las que ya lo hizo.

En este sentido hay que recordar que el Tribunal Constitucional en relación con el principio de igualdad exige término de comparación homogéneo que en este caso existe y veda la posibilidad de un tratamiento diferenciado que no se encuentra justificado (vid. S.T.C. 40/1989 y S.T.C. 148/86 entre otras sentencias).

Por ello se formula **RECOMENDACIÓN** de que se proceda a la instalación de las rejas solicitadas por cuenta de la Administración.»

Respuesta de la Administración

El I.S.V.A. no dio contestación a la Recomendación.

5. ORDENACIÓN TERRITORIAL: MEDIO AMBIENTE, CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA, FLORA Y FAUNA

MEDIO AMBIENTE				
	1995	1994	1993	TOTAL
Expedientes incoados	42	36	43	121
Expedientes archivados	27	36	43	106
Expedientes en trámite	15	0	0	15

Un año más hay que reiterar las quejas relativas a molestias provocadas por ruidos, siendo plenamente actuales las consideraciones que en informes anteriores se realizaron y a las que nos remitimos para no hacer repetitivo el contenido del informe.

Además de este tipo de quejas, se han planteado otras que afectan a problemas globales que requieren tanto medidas normativas como de resolución y ejecución administrativas.

Los expedientes más relevantes son los siguientes:

Expediente DI-1430/94-E-7

Este expediente versa sobre una queja relativa al vertedero de residuos sólidos urbanos de la ciudad de Teruel, y dio lugar al siguiente Recordatorio de Deberes Legales:

« Finalizadas las actuaciones de esta Institución sobre la queja relativa al vertedero de residuos sólidos urbanos de la ciudad de Teruel. Tras el examen de la amplia documentación obtenida, cabe extraer las siguientes conclusiones:

1. Es sabido que uno de los problemas medioambientales más importantes es el del tratamiento de los residuos sólidos urbanos. Su composición heterogénea, su volumen creciente, los riesgos para la salud pública y, en definitiva, la necesidad de alejar la basura de la ciudad para depositarla en lugares en los que se eliminan los posibles efectos negativos es una de las actividades municipales más importantes. Las modalidades de tratamientos son diversas: vertederos controlados, compostaje, incineración, reciclado y pirólisis.

2. El Ayuntamiento de Teruel dispone de un vertedero municipal de residuos sólidos urbanos que fue autorizado por la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio en su sesión de 5 de noviembre de 1993, al amparo del artículo 5º de la Ley 42/1975, de Desechos y Residuos Sólidos Urbanos.

La referida autorización no era indefinida temporalmente, sino sujeta a plazo de vigencia hasta el 31 de diciembre de 1994, al objeto de permitir la tramitación de un nuevo proyecto de vertedero.

3. No obstante lo señalado, el Ayuntamiento de Teruel no se ajustó a lo previsto en la autorización. En este sentido hay que resaltar que la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio, en su sesión de 12 de mayo de 1994, solicitó al Ayuntamiento información sobre la tramitación, dado que, habiendo transcurrido el plazo de tres meses establecido por la Comisión, no se había remitido aquélla.

4. En la sesión de la Comisión de 28 de junio de 1994, el Señor Alcalde informó de que se había encargado «el Plan Especial de Infraestructuras» para una nueva ubicación del Vertedero Municipal, si bien señaló que entendía que el actual podía funcionar más allá del plazo fijado por la Comisión. Criterio éste no compartido por el Presidente ni el representante del Departamento de Medio Ambiente que se reiteraron en lo dispuesto en su día.

5. Al haberse cumplido en exceso el plazo establecido en la precitada autorización de la Comisión sin que se procediera conforme a la misma, se solicitó información al Departamento de Medio Ambiente sobre el estado del vertedero tras las obras de acondicionamiento y la posibilidad, a la vista de ello, de otorgar una prórroga del plazo de vigencia.

6. En informe de 16 de febrero de 1995 suscrito por la Jefe de Sección de Residuos Sólidos y Asimilables y un geólogo, con el conforme de la Jefe de Servicio de Cali-

dad del Medio, en el que se extraen las siguientes conclusiones:

1) Se desconocen las circunstancias que han llevado al retraso en la secuencia prevista de actuaciones, por lo que no es posible enjuiciar el incumplimiento del plazo. Puede ser conveniente solicitar al Ayuntamiento de Teruel informe sobre las causas del retraso y el calendario actual de actuaciones, señalándose también la importancia que ello tiene dentro de la planificación regional de la gestión de los residuos sólidos urbanos.

2) La ubicación actual del vertedero es incorrecta y ya se informó negativamente en su día la posibilidad de prolongar su funcionamiento en una segunda fase.

3) La concesión de una prórroga en el plazo sólo podría tener por objeto que durante dicho plazo se construya el vertedero definitivo en su nueva ubicación, antes de que finalizara tal prórroga, cuyo horizonte máximo lo constituiría el propio llenado del vertedero provisional en su primera fase.

En tal sentido, ya se informó en su día que el proyecto de nuevo vertedero que se redacte, además de tener en cuenta todas las disposiciones legales, habría de planear su construcción de tal modo que pudiera reducirse lo más posible el tiempo de funcionamiento del inadecuado vertedero actual. Por ejemplo, acometiendo su construcción por fases.

4) La minimización o eliminación de las afecciones ambientales de un vertedero, no depende únicamente de las características constructivas, sino también, de la adecuada y minuciosa gestión del propio vertedero.

7. De otra parte en «el Estudio para la Gestión de los Residuos Sólidos Urbanos del Área 8 de Teruel» elaborado por el Departamento de Medio Ambiente, se indica lo siguiente:

«Hasta hace pocas fechas, la ciudad de Teruel, capital de la provincia, con una población de 29.493 habitantes y una producción de residuos de 23.594 kg/día, vertía sus residuos de manera incontrolada, en un vertedero cuya ubicación no era adecuada. A pesar de las mejoras introducidas recientemente en la construcción del vertedero y en la gestión del mismo, su utilización sólo está autorizada de manera provisional y su capacidad es muy limitada (se calcula que se colmará en un plazo de 1-2 años), por lo que la actuación más urgente a la hora de implantar el sistema de gestión de la zona sería la construcción de un vertedero controlado en Teruel Capital que cumpla todos los requisitos técnicos de seguridad.

En relación a la ubicación de la instalación, en el estudio realizado en 1.991 por el Gabinete Geológico de la Excma. Diputación Provincial de Teruel a instancias del Departamento de Arquitectura del Ayuntamiento de Teruel «Geología de los alrededores de Teruel y selección de lugares de vertido» se recomendaban dos alternativas (primera y tercera del estudio) como las más idóneas para ubicar una instalación de eliminación final de residuos sólidos urbanos.

Una vez comprobada la idoneidad de la ubicación seleccionada a través de ensayos de permeabilidad, comprobación de distancias, etc., deberá redactarse el proyecto constructivo de la instalación.»

8. En cuanto a la tramitación de expediente sancionador al Ayuntamiento de Teruel por el vertedero muni-

cipal, se desprende de la documentación obrante lo siguiente:

« I. COMPETENCIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA DE RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS

En materia de residuos sólidos urbanos, la Ley 42/1975, de 19 de noviembre, sobre desechos y residuos sólidos urbanos reconoce a las Comunidades Autónomas las siguientes competencias:

a) Autorizar el proyecto de los depósitos o vertederos controlados de titularidad municipal (art. 5.1 de la Ley 42/1975), cuando algún órgano autonómico haya sustituido a la Comisión Provincial de Servicios Técnicos.

b) Formular planes de gestión de residuos en su ámbito territorial; fomentar la creación de mancomunidades municipales de gestión de residuos sólidos urbanos; recibir, con periodicidad anual, de los Ayuntamientos y Empresas autorizadas para la gestión de residuos información sobre la producción y gestión de los residuos en dicho periodo, y remitir luego esa información a la Administración Central.

II. COMPETENCIA EN MATERIA DE RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS EN LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA ARAGONESA.

A) DEPARTAMENTO DE MEDIO AMBIENTE

Al Departamento de Medio Ambiente le corresponden, entre otras, las competencias «derivadas de la legislación en materia de desechos y residuos sólidos urbanos, así como las transferidas por el Estado a la Diputación General de Aragón en virtud del Real Decreto 2596/1982, de 24 de julio, en dicha materia (Anexo I.B.13)», según indica el artículo 2.f) del Decreto 217/1993, de 7 de diciembre, de la Diputación General de Aragón, por el que se asignan competencias al Departamento de Medio Ambiente.

B) COMISIONES PROVINCIALES DE ORDENACIÓN TERRITORIAL

Las competencias en materia de residuos sólidos urbanos de las Comisiones Provinciales de Ordenación del Territorio derivan del artículo 51. de la Ley 42/1975 y del artículo 19.2.c) del Decreto 216/1993, de 7 de diciembre, de la Diputación General de Aragón, aprobando el Reglamento del Consejo y de las Comisiones Provinciales de Ordenación del Territorio.

El artículo 5 de la Ley 42/1975 exige dos autorizaciones diferentes para los depósitos o vertederos controlados:

a) La autorización del proyecto (artículo 5.1).

Esta autorización debe garantizar un emplazamiento apropiado, como primer paso para lograr que la eliminación de los residuos se lleve a cabo «evitando toda influencia perjudicial para el suelo, vegetación y fauna, la degradación del paisaje, las contaminaciones del aire y las aguas y, en general todo lo que pueda atentar contra el ser humano o el medio ambiente que le rodea» (artículo 3.1 de la Ley 42/1975). Relacionada con esta

finalidad de proteger el medio ambiente, se encuentra la obligación de recabar informe del Instituto Tecnológico Geominero de España o de cuantos otros Organismos puedan ver afectadas sus competencias como consecuencia de las características del proyecto, o la naturaleza o ubicación del vertedero (artículo 5.3. de la Ley 42/1975). Respecto de la importancia del trámite de informe de los Organismos cuyas competencias se vean afectadas por el vertedero puede citarse la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 4ª, de 9 de abril de 1985 (Art. 1800).

La autorización del proyecto corresponde a los Ayuntamientos, cuando los vertederos sean de titularidad privada, y a la entonces Comisión Provincial de Servicios Técnicos u Organismo competente, cuando los depósitos o vertederos sean de titularidad municipal (artículo 5.1 de la Ley 42/1975). En la actualidad, esta autorización corresponde en la Comunidad Autónoma de Aragón a las Comisiones Provinciales de Ordenación del Territorio.

Ello es así porque las Comisiones Provinciales de Ordenación del Territorio ejercen, entre otras, las competencias que correspondían a las Comisiones Provinciales de Medio Ambiente, que, a su vez, sustituyeron a las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos. Además, el Decreto 216/1993 establece que corresponde a las Comisiones Provinciales de Ordenación del Territorio, entre otras competencias ambientales, «autorizar depósitos, vertederos y plantas de tratamiento de residuos sólidos urbanos de titularidad municipal» (artículo 19.2.c).

b) La licencia municipal de actividad (artículo 5.2 de la Ley 42/1975).

De acuerdo con lo dispuesto en este artículo, «los depósitos o vertederos tendrán la consideración de actividad molesta, insalubre, nociva o peligrosa, y las licencias necesarias para su instalación se tramitarán de acuerdo con lo previsto en las normas que regulan dichas actividades y con lo establecido en la presente Ley». Esta licencia deberá ser concedida por el Ayuntamiento.

Cuando se trate de vertederos de titularidad particular, la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio intervendrá a través del trámite de calificación de la actividad (artículos 7, 31 y siguientes del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas y el artículo 19.2.b) del Decreto 216/1993).

Cuando se trate de vertederos de titularidad municipal coincidirán los trámites de calificación de actividad y autorización del proyecto, así sucede en el caso del vertedero de Teruel y en el supuesto enjuiciado en la Sentencia citada más arriba.

c) Depósitos o vertederos clandestinos.

La falta de autorización de un depósitos o vertedero de residuos sólidos urbanos implica que sea declarado clandestino (artículo 5.4 de la Ley 42/1975), con las consecuencias a esta declaración ligadas: clausura inmediata; imposibilidad de utilizarlo; obligación de eliminarlo en él depositado; y las sanciones previstas en la Ley.

Por tanto, el ámbito de intervención de las Comisiones Provinciales de Ordenación del Territorio, tratándose de vertederos de titularidad municipal, se extiende a los siguientes actos:

a) Autorización del Proyecto.

b) En el caso de que falte la autorización del proyecto, le corresponde, aunque expresamente no lo diga la Ley, velar para que se cumpla lo dispuesto en el artículo 5.4 de la Ley 42/1975, esto es, deberá declarar clandestino el vertedero, clausurarlo inmediatamente, impedir su utilización y obligar al responsable a la eliminación de lo depositado. De carecer las Comisiones Provinciales de Ordenación de Territorio de las facultades previstas en el artículo 5.4, la efectividad de la autorización de los proyectos que les corresponde se vería mermada, pues el incumplimiento de la autorización o su falta sólo acarrearía aquellas consecuencias a través de la jurisdicción contencioso-administrativa.

III. POTESTAD SANCIONADORA EN MATERIA DE RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS.

Los artículos 12 y 13 de la Ley 42/1975 se ocupan de las infracciones, sanciones y órganos que ostentan la potestad sancionadora en esta materia.

Aplicando estos artículos el asunto del vertedero municipal de Teruel, resultarían las siguientes consecuencias:

A) INFRACCIÓN

La infracción consistiría en la constitución de un depósito o vertedero clandestino o carente de las garantías establecidas en el artículo 5 de la Ley 42/1975 (artículo 12.2.b) de la Ley 42/1975). La descripción de la infracción cumple con los principios de legalidad y de tipicidad que rigen el procedimiento sancionador, según disponen los artículos 127 y 129 de la ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común.

B) SANCIÓN

La sanción que debería imponerse sería una multa de mil a un millón de pesetas (artículo 12.2 de la Ley 42/1975). También cumpliría los principios de legalidad y tipicidad.

C) ÓRGANO SANCIONADOR

Respecto del órgano sancionador, debe indicarse que la Ley 42/1975 en su artículo 13 sólo reconoce la potestad sancionadora a los Ayuntamientos y, dentro de la Administración Central, a los Gobernadores civiles, Ministro de Industria o al de la Gobernación y al Consejo de Ministros.

Las competencias sancionadoras que la Ley reconocía a la Administración Central era continuación de la que ejerce la Administración local, resultado de una situación en la que esta última no tenía reconocida autonomía. Es discutible si esa potestad sancionadora puede ser hoy ejercida por la Comunidad Autónoma y hay en la Administración Autonómica instancias más cualificadas para informar acerca de si esta Administración podría ejercer esa potestad sancionadora. En cualquier caso, no se trata de esta potestad sancionadora la que se pretende ejercer en este caso.

La potestad sancionadora que correspondería ejercer en el presente caso consiste en sancionar al Ayunta-

miento por incumplir la autorización concedida por la C.P.O.T. de Teruel. Se trata, por tanto, de una potestad sancionadora que se ejercería en virtud de las competencias que tiene la propia Comunidad Autónoma (autorización del vertedero). Ahora bien, aun admitiendo que, en este caso, la Administración Autonómica ostente una potestad sancionadora ligada a una actividad sustantiva de su competencia, en el seno de la Administración Aragonesa no se ha atribuido expresamente esta competencia sancionadora a ninguno de sus órganos. Esta falta de atribución expresa es, en nuestra opinión, un obstáculo que impide su ejercicio en tanto no se decida el órgano que ha de ejercerla, pues, en otro caso, se estaría vulnerando el principio de legalidad. Esta es la conclusión que resulta del tenor literal del artículo 127.2 de la Ley 30/1992. Este artículo dispone que «el ejercicio de la potestad sancionadora corresponde a los órganos administrativos que la tengan expresamente atribuida, por disposición de rango legal o reglamentario».

IV. REGLAMENTO DE ACTIVIDADES MOLESTAS, INSALUBRES, NOCIVAS Y PELIGROSAS.

Las Comisiones Provinciales de Ordenación del Territorio ostentan competencias en materia de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas y, en virtud de ellas, han de calificar los vertederos municipales; pues como indica el artículo 5.2 de la Ley 42/1975, «los depósitos o vertederos tendrán la consideración de actividad molesta, insalubres, nociva o peligrosa, y las licencias necesarias para su instalación se tramitarán de acuerdo con lo previsto en las normas que regulan dichas actividades y con lo establecido en la presente Ley».

No obstante, respecto del eventual ejercicio de la potestad sancionadora en esta materia, surgen, por lo menos, las mismas dificultades que en materia de residuos sólidos urbanos: la falta de atribución expresa en la potestad sancionadora a las Comisiones Provinciales de Ordenación del Territorio.

El Decreto 105/1984, de 17 de diciembre, de la Diputación General de Aragón, creando y regulando las funciones y composición de las Comisiones Provinciales de Medio Ambiente, en su artículo tercero, d), atribuía a las Comisiones Provinciales de Medio Ambiente la competencia de «imponer las sanciones que en el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas se determinan, sin perjuicio de las competencias municipales en esta materia».

Estas competencias fueron atribuidas a las Comisiones Provinciales de Ordenación del Territorio (artículo 11.a) del Decreto 135/1991, de 1 de agosto, de la Diputación General de Aragón, por el que se constituyen el Consejo y las Comisiones Provinciales de Ordenación del Territorio en Aragón).

Sin embargo, en el Decreto 216/1993, al enumerar en el artículo 19 las competencias ambientales de las Comisiones Provinciales de Ordenación del Territorio, no se menciona la de imponer sanciones.

CONCLUSIONES:

1.º La Comisión Provincial de Ordenación del Territorio de Teruel puede declarar clandestino el vertedero

de Teruel, clausurarlo, ordenar que no se utilice y ordenar al Ayuntamiento de Teruel que elimine lo depositado en el vertedero.

2.º La Comisión Provincial de Ordenación del Territorio de Teruel no puede imponer sanciones al Ayuntamiento de Teruel en virtud de la Ley 42/1975 en tanto no se le atribuya reglamentariamente dicha competencia. »

9. De todo lo expuesto se deduce que amen de las posibles vulneraciones legales y sus consecuencias, existe un problema medioambiental, cuya solución no puede posponerse indefinidamente y, por ello, debe procederse a la instalación de un nuevo vertedero controlado municipal en Teruel, adoptándose las medidas presupuestarias y de gestión administrativa que de las circunstancias actuales se desprenden como urgentes, de tal forma que una posible prórroga de la autorización sería para dar tiempo a la adopción de esas medidas.

El artículo 25.2.1) de la Ley de Bases de Régimen Local atribuye al Ayuntamiento la competencia de la recogida y el tratamiento de residuos, cuya regulación material se contiene en la precitada Ley 42/1975 y, por tanto, existe un deber legalmente impuesto de forma genérica cuyo concreto contenido obligatorio se precisará a través de los actos administrativos de los órganos competentes, en este caso la Comisión Provincial de Ordenación del territorio, cuyas resoluciones son de obligado cumplimiento.

En ese sentido se formula **RECORDATORIO DE DEBERES LEGALES.** »

Respuesta de la Administración

El Ayuntamiento de Teruel no dio contestación.

Expediente DII-436/1995-7

Este expediente versa sobre una queja relativa a la desprotección de la avifauna frente a los impactos en tendidos de líneas de energía eléctrica, y dio lugar a la siguiente Sugerencia:

« Con fecha 5 de abril de 1995 se presentó en esta institución queja relativa a la necesidad de aprobar un decreto de la DGA reglamentando la instalación de tendidos eléctricos adoptando medidas de protección de la avifauna.

Se recabó el parecer del Departamento de Medio Ambiente sin haber obtenido respuesta no obstante haberse dirigido dos oficios, de fecha 24 de abril y 27 de junio respectivamente.

Ello no empece para que una vez realizadas las investigaciones pertinentes y examinado el ordenamiento jurídico sea posible realizar algunas apreciaciones que parece oportuno trasladar a la Administración por si estimara tomarlas en consideración.

Aun cuando no puede desprenderse una actuación administrativa ilegal o irregular si se aprecia la posibilidad de introducir previsiones normativas para las que la Comunidad Autónoma de Aragón está habilitada competencialmente al igual que otras Comunidades que ya han adoptado medidas de ese tipo.

Obviamente al responder a un criterio de oportunidad el contenido exacto de esas medidas e incluso su adopción corresponde decidirlo a la Administración. Por tanto las apreciaciones que a continuación se expondrán

, en la medida que no parten de la constatación de una infracción del ordenamiento jurídico, van dirigidas a exponer algunos aspectos que a nuestro entender, respetando siempre cualquier otro parecer, hacen conveniente formular **SUGERENCIA** con el contenido previsto en el artículo 43.4 del Reglamento de esta institución por entender, cuando menos, necesario que se inicie un estudio sobre la posibilidad de aprobar una reglamentación como la referida.

El Decreto 2617/66 de 20 de octubre que regula el procedimiento de autorización de instalaciones eléctricas en su artículo 13 prevé la posibilidad de presentar condicionados a los proyectos de ejecución y, como es sabido, la DGA tanto en la línea La Serna-Peñaflor como en la Aragón-Cazaril utilizó esta fórmula para preservar el medio natural y las especies faunísticas en especial de la avifauna.

De la importancia de los referidos condicionados da una idea cabal el hecho de que en la Sentencia nº166 de 1993 de fecha 26 de abril de la Sala de lo Contencioso Administrativo (Sección 2ª) del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, en su fundamento jurídico tercero, expresa que la realización de los trabajos precisos para la instalación de las líneas eléctricas debe hacerse con posterioridad a la aprobación del proyecto de ejecución y conforme a la condiciones que se hayan impuesto al mismo.

La protección de la avifauna al establecer condicionados puede ir dirigida tanto a proteger zonas de nidificación como de evitar los impactos en los tendidos y en general de establecer medidas de protección del hábitat.

Tanto la localización como las características técnicas de las líneas eléctricas pueden afectar a la conservación de la naturaleza y en forma especial a la avifauna.

Posteriormente analizaremos la normativa autonómica que puede servir de referencia en relación con una posible reglamentación sobre instalaciones eléctricas y protección de la avifauna, pero parece pertinente antes de entrar en ello hacer un breve examen del derecho comunitario, para lo cual utilizaremos el trabajo de D. José Manuel Aspas Aspas «LA CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA EN EL DERECHO COMUNITARIO. LA DIRECTIVA DE HÁBITATS.»

Aspas señala lo siguiente:

« En el derecho comunitario derivado son dos las normas fundamentales sobre conservación de la naturaleza (flora y fauna y hábitats naturales) - aparte de otros actos normativos para el desarrollo y aplicación de los anteriores tratados y convenios internacionales-: a) la Directiva 79/409/CEE del Consejo, relativa a la conservación de aves silvestres modificada por la Directiva 91/244/CEE de 6 de marzo de 1991 (Directiva de aves silvestres); y b) la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestre (Directiva de hábitats).

En la red ecológica europea de zonas de conservación «Natura 2000» «se integran ope legis las zonas de protección especial (en abreviatura, zepas) ya designadas o que sean declaradas en el futuro por los Estados miembros de acuerdo con el artículo 4 de la Directiva 79/409 del Consejo de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres.»

...» Ya en la Directiva de aves silvestres se dice que las zonas de protección especial deben constituir una «red coherente» que responda a las necesidades de protección de las especies (art. 4.3).»

...» Un aspecto fundamental del régimen de protección de las zepas, y novedoso respecto a las zepas de la Directiva de Aves Silvestres, es la previsión de la necesidad de someter a la adecuada evaluación de las repercusiones en el lugar de cualquier plan o proyecto, que sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a los citados lugares, ya sea individualmente o en combinación con otros planes o proyectos (art. 6.3).»

Se comprueba, pues, una preocupación general por la conservación de los hábitats de la fauna silvestre y en concreto por las aves silvestres.

Ciertamente no son las líneas eléctricas la única actividad que puede incidir negativamente en las aves silvestres e incluso en la fauna en general, pero es indudable que su impacto, especialmente en determinadas zonas, es negativo.

Hay que recordar que, por ejemplo, el artículo 8.1.o) de la Ley 5/1991 de 8 de abril de declaración de la Reserva Natural de los Galachos de la Alfranca de Pastriz, la Cartuja y el Burgo de Ebro prohíbe tender en dicha Reserva líneas eléctricas.

Ciertamente, no es la preocupación por la avifauna la única causa de esa prohibición pero la misma forma parte de la preocupación más general por el impacto ambiental de las líneas eléctricas.

La propia Directiva 85/337/CEE de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente en el Anexo II en su punto 3. b) incluye el transporte de energía eléctrica mediante líneas aéreas. Si bien, de conformidad con el artículo 4.2 de la Directiva « los proyectos pertenecientes a las clases enumeradas en el anexo II se someterán a una evaluación, de conformidad con los artículos 5 a 10, cuando los Estados miembros consideren que sus características lo exigen.»

No es extraño que la Directiva recoja la preocupación por el impacto de las líneas eléctricas dado que en su construcción, a menudo es preciso abrir caminos, en las zonas forestales, además de que por seguridad en el corredor por donde discurren debe haber una distancia mínima sin arbolado y la colocación de los soportes puede realizarse en puntos inadecuados e incluso incide paisajísticamente la estructura geométrica de dichas líneas,

Esa preocupación por el impacto de las líneas eléctricas, ha llevado a otras Comunidades Autónomas, aun no contemplado otros aspectos de los señalados, a la aprobación de reglamentaciones de protección de la avifauna en relación con las instalaciones eléctricas.

a) Decreto 194/90 de 19 de junio de la Junta de Andalucía por el que se establecen normas de protección de la avifauna por las instalaciones eléctricas de alta tensión con conductores no aislados. (Boletín Oficial de la Junta de Andalucía nº 79 de 21 de septiembre de 1990).

b) Decreto Foral 129/91, de 4 de abril del Gobierno de Navarra sobre normas técnicas para instalaciones eléctricas de alta y baja tensión con objeto de proteger

la avifauna. (Boletín Oficial de Navarra nº 53 de 26 de abril de 1991).

El Decreto andaluz tiene como ámbito objetivo los espacios naturales protegidos, si bien puede ampliarse a otros espacios en casos concretos de especial incidencia en la avifauna (arts. 2 y 3).

Se establecen unas prescripciones técnicas como el empleo de aisladores, la prohibición de la instalación de puentes flojos no aislados por encima de travesaños y cabeceras de postes, medidas de aislamiento en transformadores a la intemperie, distancias de seguridad, apoyos de tresbolillo, salvapájaros o señalizadores visuales ... (art. 4).

Y finalmente se incluyen normas procedimentales que prevén entre otros extremos la intervención de la Agencia de Medio Ambiente (art. 5)

Por su parte el Decreto Foral navarro tiene como ámbito objetivo el territorio de la Comunidad Foral de Navarra (art. 1), se prevé incluso que las nuevas instalaciones eviten atravesar las Reservas Integrales y Naturales declaradas en la Ley Foral 6/1987 (art. 3) y se establecen al igual que en el Decreto andaluz prescripciones técnicas.

También hay normas procedimentales que contemplan la intervención del Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente (art. 5).

Por último cabe señalar que la Coordinadora de Organizaciones de Defensa Ambiental realizó en Noviembre de 1994 una «propuesta para la aprobación de un decreto autonómico que regule, corrija y evite el impacto de las líneas de transporte y distribución de energía eléctrica sobre las aves».

Todo lo expuesto refleja que, cuando menos, estamos ante un asunto que requiere un estudio sobre la conveniencia de aprobar una reglamentación que dé una respuesta normativa, por tanto de carácter general, a los problemas que reiteradamente se vienen observando en relación con las instalaciones eléctricas y su impacto en la avifauna, evitando tanto dar soluciones técnicas disímiles ante situaciones similares como correr el riesgo de que pueda ni siquiera llegar a darse soluciones en algunos casos por no establecerse condicionados, como de hecho ha ocurrido en ocasiones.

Ello no excluye un planteamiento más general del impacto ambiental de las líneas eléctricas, pero puede constituir un elemento parcial de protección.

En cualquier caso, por tratarse de un asunto de complejidad, sería conveniente analizar las experiencias habidas a la luz de las investigaciones científicas y extraer conclusiones. Sin pretender por nuestra parte imponer criterios, sino más bien contribuir a una reflexión sobre un problema que merece atención y la búsqueda de soluciones.

Pensamos, pues, que se han dado un conjunto de elementos de análisis que justifican la **SUGERENCIA** formulada, sin perjuicio del máximo respeto a la decisión que pudiera adoptarse, dado que no existe un imperativo legal para la reglamentación indicada, pero resultando posible y apreciándose conveniente nos dirigimos a ese Departamento para que valore lo señalado y, en su caso, las posibles alternativas para establecer instrumentos jurídicos de protección del medioambiente ante el impacto de las líneas eléctricas. »

Respuesta de la Administración

El Departamento de Agricultura y Medio Ambiente aceptó la Sugerencia al menos respecto de las Áreas de Especial Interés Natural.

Expediente DI-1368/94-E-2

Este expediente versa sobre una queja relativa a molestias por ruidos, y dio lugar a la siguiente Sugerencia:

« En relación con la queja presentada ante esta Institución, que quedó registrada con el número de referencia arriba indicado, relativa a las molestias por ruidos ocasionados por el Pub X, quiero manifestarle lo siguiente:

Con fecha 24 de mayo se remitió por ese Ayuntamiento la información complementaria solicitada sobre el problema planteado en la queja, de la misma se desprenden las conclusiones que a continuación le expongo:

- Por acuerdo del Consejo de Gerencia de Urbanismo de 15-7-91 se concedió al Pub X licencia urbanística de acondicionamiento e instalación de bar sin equipo musical con la advertencia de que para comenzar a ejercer la actividad debía estar en posesión de la correspondiente licencia de apertura.

- A pesar de lo anterior el referido Pub inició su actividad con equipo musical y sin que hasta el momento se le haya concedido la licencia de apertura, ni licencia de actividades.

- Los Servicios de la Policía Local han propuesto el cierre a la Gerencia de Urbanismo en base a las reiteradas denuncias por ruidos que superan los niveles máximos permitidos en el Art. 34 de las Ordenanzas Municipales de Medio Ambiente.

- Dado que el titular del Pub X carece de la licencia municipal de apertura y de actividades procederá el cese inmediato de la actividad de conformidad con el artículo 250 de la Ley del Suelo y el RAMINP.

- La jurisprudencia del Tribunal Supremo también es clara en este sentido; « al faltar el control previo de la Administración, la clausura podrá acordarse sin más que acreditar la inexistencia de licencia, pero con la audiencia del interesado (artículo 84 LPC) puesto que se va a alterar una situación de hecho existente en ocasiones durante años. La audiencia será así imprescindible, salvo naturalmente, el caso de existencia de peligro que como es sabido, las circunstancias excepcionales, al exigir una urgente decisión administrativa, influyen de forma relevante en las reglas procedimentales (STS 9-10-79 ; STS 31-12-83 ; STS 22-5-93).

Por todo ello estimo conveniente formular **SUGERENCIA** al Ayuntamiento de Zaragoza en el sentido de que se adopten las medidas legales pertinentes que impidan las molestias por ruidos ocasionadas por el Pub X.»

Respuesta de la Administración

El Ayuntamiento de Zaragoza contestó aceptando la Sugerencia.

Expediente DII-87/1995-2

Este expediente versa sobre una queja relativa a retrasos en la Declaración de Impacto Ambiental, y dio lugar a la siguiente Recomendación:

« En relación con la queja presentada ante esta Institución, registrada con el número de referencia arriba indicado, relativa al retraso en la tramitación de la autorización para la explotación de grava y arena solicitada por la empresa X, vengo a manifestarle lo siguiente:

Según información remitida por el Departamento de Industria, Comercio y Turismo con fecha 22 de diciembre de 1992 fue presentada la documentación correspondiente a la solicitud de autorización de aprovechamiento de la cantera, que fue ampliada el 25 de noviembre de 1993, y a la vista de la misma el 28 de abril de 1994 se remite a la Dirección General de Medio Ambiente Industrial, con el fin de que se lleve a cabo la Declaración de Impacto Ambiental.

Por ello, teniendo en cuenta que ha transcurrido más de un año desde que se remitió a ese Departamento de Medio Ambiente el Estudio de Impacto Ambiental presentado por la empresa X, estimo oportuno formularle **RECOMENDACIÓN** en el sentido que de acuerdo con el artículo 42 de la Ley de Régimen Jurídico y Procedimiento Administrativo Común se proceda a informar la Declaración de Impacto Ambiental a la mayor brevedad posible. »

Respuesta de la Administración

El Consejero de Medio Ambiente contestó aceptando la Recomendación.

6. ORDENACION TERRITORIAL, OBRAS PUBLICAS Y SERVICIOS PUBLICOS

6.1. ORDENACION TERRITORIAL: OBRAS PUBLICAS

OBRAS PUBLICAS				
	1995	1994	1993	TOTAL
Expedientes incoados	21	71	7	99
Expedientes archivados	15	71	7	93
Expedientes en trámite	6	0	0	6

Poco abundantes las quejas en esta materia, y de casuística variada, indican la existencia de algunos casos de deficiente ejecución, retrasos en pago de los afectados por las expropiaciones necesarias e, incluso, discrepancias con directores de obras.

Además, un problema que sigue persistiendo es el mal estado de las carreteras que unen los pueblos de colonización de las Bardenas, siendo necesario que las Administraciones Públicas implicadas, Confederación Hidrográfica del Ebro y Diputación General de Aragón, procedan a la mayor brevedad posible al acondicionamiento de las mismas.

Los expedientes más relevantes son los siguientes:

Expediente DII-539/1995-7

Este expediente versa sobre las discrepancias surgidas sobre la recepción definitiva de una obras, y dio lugar a la siguiente Sugerencia:

« Examinada la documentación obrante en esta institución relativa a la queja que afecta a las incidencias surgidas en la recepción definitiva de la obra del Jardín de la Memoria, cuyo número de expediente figura arriba indicado, cabe señalar lo siguiente:

1.- Tal y como se recoge en el Dictamen del Consejo de Estado de 7 de enero de 1966 «la recepción definitiva tiene por objeto comprobar que durante el plazo de garantía la obra se ha mantenido en el debido estado de conservación. Es, por consiguiente, una nueva comprobación, a posteriori, del mismo hecho, que acredita la recepción provisional: que el contratista ha cumplido debidamente su prestación.»

De la importancia de dicho acto da cabal expresión la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de febrero de 1971, señalando que «los actos de recepción de las obras, tanto provisional como la definitiva, no constituyen meras formalidades dentro de la contratación administrativa, de las cuales pueda prescindirse, sino que por el contrario, representan actos eminentemente formales con unas trascendentales repercusiones en los efectos del contrato, puesto que la recepción provisional determina la iniciación del plazo de garantía, y la definitiva, además de posibilitar la devolución de la fianza constituida al formalizar el contrato, representa la extinción normal del vínculo existente entre las partes, con la consiguiente repercusión en cuanto a la prescripción de las acciones que mutuamente puedan corresponder a las mismas como consecuencia del contrato extinguido...»

Hay que tener en cuenta que, como el mismo Tribunal ha establecido en su Sentencia de 28 de junio de 1967, «la recepción a completa conformidad es un acto propio de la administración, cuyo alcance no puede ulteriormente rectificar o desconocer.»

Por tanto, dada la trascendencia de la recepción definitiva, en el caso que nos ocupa al apreciar el Arquitecto-Director de la obra que existen deficiencias en la ejecución de la obra su negativa a firmar el Acta de Recepción Definitiva no puede resultar reprochable, sino por el contrario un comportamiento de todo punto loable, por cuanto de ser correctas sus apreciaciones la obra no estaría en condiciones de ser recibida definitivamente.

No obstante lo señalado, hay que matizar que el criterio del Arquitecto Director de la obra no es incontrovertible y al afirmar que su conducta es loable, no estamos indicando que su criterio técnico sea correcto. Cuestión que por lo demás, ni corresponde a esta Institución, ni dispone de personal cualificado para apreciar.

Como toda opinión humana es susceptible de discrepancia, pero resulta indiscutible que si el Arquitecto-Director entiende que las obras no están en perfecto estado, no puede sino señalar las deficiencias y las correcciones pertinentes, pues en caso contrario, y una vez producida la recepción definitiva, las reparaciones corresponderán al erario público.

No se alcanza a comprender cómo es posible que sin un informe técnico favorable pueda darse por recibida una obra. Y menos aún cuando se refleja como único elemento de contraste con el criterio del Arquitecto-Director el hecho de que la empresa no está de acuerdo con las apreciaciones de aquél.

Tampoco se alcanza a comprender el informe del arquitecto Jefe del Servicio según el cual el hecho de que

tras haber dado traslado de los aspectos que a juicio de la dirección técnica debían ser subsanados por la empresa la negativa de ésta a realizarlos «según su criterio» (el de la empresa) trae como conclusión que «procede dar por recibidas las obras y por tanto deberá firmar el acta el Arquitecto-Director...»

Así pues, tal parece que es la empresa la que decide cuando debe procederse la recepción definitiva de la obra, lo que obviamente carece de base legal. Como carece de dicha base entender que el Arquitecto-Director «deberá firmar el acta», cuando ha expresado que la obra presenta defectos y, tal y como se recoge en el Dictamen del Consejo de Estado de 7 de enero de 1966, la obligación de hacer la recepción existe «si el resultado de una u otra comprobación es positivo ...» Y en el caso que nos ocupa, insistimos, no consta que exista ese requisito.

Al menos de la documentación obrante en esta institución no se desprende que ningún técnico se responsabilice, mediante un informe a tal efecto, de que realmente las obras se hallan en perfecto estado como exige la legislación de contratos para proceder a la recepción definitiva.

Ahora bien, tampoco puede desconocerse que si de facto se ha procedido a la recepción definitiva, e incluso existe un acta, aunque no reúna todos los requisitos legales por no contar con la firma del Arquitecto-Director, esas circunstancias pueden producir efectos jurídicos. Y en ese sentido, el Dictamen del Consejo de Estado de 3 de julio de 1969 remarcaba que «tanto la recepción provisional como la definitiva representan solemnes e ineludibles garantías dentro de la contratación administrativa, pero no deben confundirse con la materialidad de la recepción, pues en tanto esa recepción haya tenido efectivamente lugar no cabe ignorarla como elemento de facto, oponiéndole las nociones esencialmente formales de las actas de recepción que en principio deben extenderse.»

Por tanto, y a modo de conclusión, entendemos lo siguiente:

1. Que si el Ayuntamiento no está de acuerdo con el criterio del Arquitecto-Director de que la obra presenta defectos, la discrepancia tiene que sustentarse en un informe evacuado por técnico competente que, de forma específica, rebata el citado criterio y justifique la recepción definitiva de la obra.

2. Que en todo caso no puede obligarse a firmar de conformidad el acta de recepción al Arquitecto-Director, si a su leal saber y entender, la obra presenta defectos, pues entra dentro de su discrecionalidad técnica valorar el estado de la obra.

3. Que si finalmente el Ayuntamiento entiende que ha recibido definitivamente la obra y por tanto está conforme con el resultado de la misma, las posibles insuficiencias formales no pueden exonerarle de la obligación de devolver las fianzas por cuanto éstas son una medida de garantía del cumplimiento de una obligación, medida cuya suerte va paralela al objeto de la misma. Y al ser en este caso la correcta terminación de la obra, si el Ayuntamiento entiende que se ha producido, en consecuencia, deberá proceder a la devolución de las fianzas a la empresa y al Arquitecto-Director de la obra. En caso contrario estaría yendo contra sus propios actos y, como

ya hemos señalado, la recepción definitiva puede considerarse producida incluso sin las formalidades preceptivas.

Por ello, se formula al Ayuntamiento de Zaragoza SUGERENCIA en el sentido de que proceda en la forma indicada a resolver el problema suscitado que, por lo demás, parece la única forma posible de desbloquear, dentro de la legalidad, un asunto que en caso contrario resultaría insoluble. »

Respuesta de la Administración

El Ayuntamiento de Zaragoza no dio contestación.

Expediente DI-1455/94-F-7

Este expediente versa sobre una caída presuntamente por el tipo de suelo utilizado en una obra municipal en aceras, y dio lugar a la siguiente Sugerencia:

« Habiéndose presentado en esta Institución queja contra el Ayuntamiento de Zaragoza por responsabilidad patrimonial derivada del mal estado de las aceras de la calle D. Jaime que provocó una caída a una ciudadana, una vez recibida la contestación municipal cabe señalar lo siguiente:

1.- En informe jurídico aportado por ese Ayuntamiento suscrito por letrado y dirigido a una empresa aseguradora se señala entre otros extremos:

a) Que no puede afirmarse con seguridad si existe prescripción puesto que «sería preciso conocer la fecha del alta definitiva por curación o estabilización de las lesiones de la reclamante».

b) Que «en cuanto al fondo del asunto, si la caída de la denunciante hubiere tenido como causa el firme deslizante de la calle Don Jaime, tal como da a entender ésta en su reclamación, nos encontraríamos efectivamente ante un supuesto de responsabilidad del Ayuntamiento de Zaragoza, y consecuentemente de la aseguradora».

c) Que a pesar de lo antedicho «deberá ser la reclamante quien demuestre en un procedimiento judicial que sus lesiones se produjeron por esa causa y no por ningún otro motivo...».

d) Que «respecto al fondo del asunto es muy probable que el Tribunal estimará la existencia de responsabilidad municipal...».

2. En copia diligenciada por el secretario de la Corporación se recoge propuesta a la Comisión Municipal correspondiente desestimatoria de la solicitud de indemnización «por cuanto el daño pudo ser evitado tomando las debidas precauciones al transitar por la vía pública, no existiendo, por tanto, responsabilidad por parte de la Corporación».

En este escrito, no obstante, llevar tres antefirmas no aparece ninguna firma, por lo que se desconoce si esa propuesta ha llegado a formalizarse y surtir efectos, pero en la medida que el propio Ayuntamiento la remite, parece, cuando menos que existe ese propósito.

Pues bien, a la vista de lo expuesto hay que hacer las siguientes:

CONSIDERACIONES JURÍDICAS:

PRIMERA.- *El marco jurídico de referencia viene constituido por el Título X de la Ley 30/92 de 26 de Noviembre y el Real Decreto 429/1993 de 26 de Marzo.*

Los artículos 142 y 143 de la Ley prevén un procedimiento general y uno abreviado que rigen específicamente la determinación de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas que se iniciaron de oficio o a instancia del interesado.

Por su parte el reglamento establece que en el procedimiento general una vez iniciado se seguirá una instrucción (art.º 7) y sin perjuicio de la posibilidad de terminación convencional (art.º 8) se practicarán pruebas (art.º 9), se solicitarán informes si es preciso (art.º 10) y se dará audiencia al interesado una vez instruido el procedimiento e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución (art.º 11), para posteriormente, en su caso, solicitar dictamen del Consejo de Estado, cuando sea preceptivo (art.º 12) y terminar en una resolución motivada (art.º 13).

Si se entiende que es inequívoca la responsabilidad patrimonial según criterio del instructor, en ese caso puede seguirse el procedimiento abreviado (art. 14 y ss.). No procede detenerse en esta modalidad por no concurrir el supuesto de la misma.

SEGUNDA.- Sin embargo, si que es pertinente entrar a analizar si se ha seguido el procedimiento general y la conclusión que se extrae de la documentación remitida por el Ayuntamiento en que se ha omitido enteramente dicho procedimiento por lo que cualquier resolución que se dictase sería nula de pleno derecho conforme al artículo 62.1 e) de la Ley 30/92.

No podemos coincidir con la apreciación del letrado informante de que deberá probarse en juicio la responsabilidad patrimonial, porque ello pasa por alto que la vía jurisdiccional ha de ser posterior a una resolución administrativa denegatoria siguiendo el procedimiento de responsabilidad patrimonial al que hemos hecho referencia ut supra y al que el letrado no hace mención.

Si siguiendo un procedimiento, en el que precisamente podrán suscitarse las cuestiones que el letrado plantea en su informe en lo relativo a la fecha de alta y la relación de casualidad, se produce la denegación es cuando se abriría la vía jurisdiccional.

TERCERA.- La propuesta sin firma y sin que se apoye en ninguna instrucción procedimental, y sin que motive en qué se basa para afirmar que la caída fue por culpa de la señora Salamero, llega además a una conclusión contradictoria con la del letrado que afirma que «es muy probable que el Tribunal estimara la existencia de responsabilidad municipal». No hay que olvidar que, en cierta medida, cuando el Ayuntamiento ha procedido ha modificar la superficie del suelo para hacerlo menos deslizante, implícitamente, está reconociendo que su estado originario no era el más idóneo.

Existen, por tanto, al menos indicios de responsabilidad, y en todo caso, obligación de seguir un procedimiento que no se ha seguido para poder determinar si ha existido o no la aducida responsabilidad patrimonial.

No hay que olvidar que en el procedimiento al poder presentarse pruebas y existir trámite de audiencia es donde se articulan las garantías de defensa del ciudadano para impedir la vulneración del artículo 24 de la Constitución que reconoce dicho derecho de defensa como fundamental.

Por ello le dirijo **SUGERENCIA** de que se proceda a iniciar un procedimiento de responsabilidad patrimonial

en los términos previstos en la normativa aplicable reflejada. »

Respuesta de la Administración

El Ayuntamiento de Zaragoza indicó que tendría en cuenta la Sugerencia, si bien entendía que de la documentación administrativa no se desprendía que hubiera responsabilidad municipal.

Expediente DII-38/1995-2

Este expediente versa sobre una queja relativa a retrasos en el pago de expropiaciones para obras públicas, y dio lugar a la siguiente Sugerencia:

« En relación con la queja presentada ante esta Institución, que quedó registrada con el número de referencia arriba indicado, sobre el retraso en el pago del precio de los terrenos ocupados por el Ayuntamiento de Canfranc en el año 1985, con el fin de convertir un viejo camino en pista accesible para vehículos, vengo a manifestarle lo siguiente:

Con fecha 7 de junio de 1993, acordé el archivo del expediente nº 117/93, relativo al mismo problema, por considerar que el conflicto estaba en vías de solución ya que, tal y como me indicó en oficio de 19 de octubre de 1993, dada la precaria situación del Ayuntamiento «en este momento no puedo hacer otra cosa que explicitar mi promesa de pagar, desde mi condición de Alcalde, incluyendo, - lo que hasta ahora no se ha hecho-, la correspondiente partida de gastos para el pago de esas ocupaciones en el próximo Presupuesto, o bien, si la situación lo permite dentro del corriente ejercicio, creando el crédito mediante habilitación.»

Recientemente, se ha dirigido a esta Institución uno de los vecinos afectados, y me ha comunicado que el Ayuntamiento de Canfranc sigue sin pagar, lo que considera «una burla», y se pregunta hasta cuando habrá qué esperar.

El origen del problema, según información remitida por ese Ayuntamiento, se remonta al año 1985, hace ya 10 años, cuando se decidió a ampliar un viejo camino agrícola para convertirlo en una pista accesible para vehículos. «Para dicha ampliación, y dado el escaso valor de los terrenos a ocupar, situados en una ladera de secano, de pequeñas dimensiones, y como es lógico, rústicos, se pensó en llegar a un acuerdo verbal con los propietarios, y así se hizo, en aras de la rapidez y la eficacia, pasándose inmediatamente a la ocupación, sin oposición de ningún propietario.»

«El Ayuntamiento en su acuerdo verbal, con ánimo de no perjudicar a los vecinos, les ofreció y estos aceptaron, un precio de 85 pesetas metro cuadrado.» Un precio muy generoso, según el Ayuntamiento, a tenor de los precios ofrecidos en la actualidad por el MOPTMA. No obstante, por muy generoso que sea el precio de continuar el retraso puede llegar a convertirse en un precio irrisorio.

Las razones alegadas por el Ayuntamiento para justificar la tardanza en el pago son «principalmente la mucha actividad municipal y en que se fue pasando el tiempo sin pagar las ocupaciones de referencia cuando económicamente no causaba trastorno alguno, hasta lle-

gar al momento actual, en que por la situación de crisis, que también afecta al Ayuntamiento, no es posible realizar el pago porque los ingresos municipales son destinados a cubrir las necesidades prioritarias, esto es personal, compra de bienes corrientes y servicios que son imprescindibles para la comunidad.». Estas razones manifestadas en el año 1993 y mantenidas en la actualidad, cada día que pasa, pierden credibilidad si es que en algún momento pudieron tenerla.

Según el artículo 42 de la Ley General Presupuestaria las obligaciones de la Administración nacen de la Ley, de los negocios jurídicos y de los actos o hechos que, según Derecho, las generen.

En el caso que nos ocupa, se ha llevado a cabo una adquisición amistosa en el marco del artículo 24 de la Ley de Expropiación Forzosa, en virtud de la cual, los titulares de los terrenos necesarios para ampliar el camino cedían los mismos al Ayuntamiento de Canfranc y éste se comprometía a pagar por ellos un precio de 85 pesetas metro cuadrado. Si bien, los terrenos han sido ocupados por el Ayuntamiento y se ha llevado a cabo la ampliación del camino, todavía no se ha pagado el precio.

De acuerdo con todo lo expuesto, estimo oportuno formular **SUGERENCIA** al Ayuntamiento de Canfranc, en el sentido de que cumplidas las formalidades presupuestarias, se abone de forma inmediata a los titulares de los terrenos, ocupados para la ampliación del camino en 1985, el precio acordado amistosamente y el abono, salvo renuncia, de los intereses de demora de acuerdo con el artículo 57 de la Ley de Expropiación Forzosa. »

Respuesta de la Administración

El Ayuntamiento de Canfranc contestó aceptando nuestra Sugerencia.

6.2. SERVICIOS PÚBLICOS Y TRANSPORTES

SERVICIOS PÚBLICOS				
	1995	1994	1993	TOTAL
Expedientes incoados	24	52	19	95
Expedientes archivados	16	52	19	87
Expedientes en trámite	8	0	0	8

Aunque no demasiado numerosas ni relevantes de problemas graves en esta materia, se han presentado algunas quejas de las que se desprende la existencia de prestaciones deficientes de algunos servicios, y en lo relativo al transporte, posibles incumplimientos legales.

Los expedientes más relevantes son los siguientes:

Expediente DI-928/94-F-2

Este expediente versa sobre una queja por el trazado de un tubería del Ayuntamiento de Boquiñeni, que dio lugar a la siguiente Sugerencia:

« Varios vecinos de la localidad de Boquiñeni presentaron escrito de queja ante esta Institución en el que manifestaban su disconformidad con el trazado de una tubería de desagüe que según ellos no tiene la profundidad necesaria para el cometido de vertidos, lo que les obliga a realizar obras en el interior de las viviendas para adecuarlas al desnivel de la instalación.

Admitida la queja a mediación solicitamos información al Ayuntamiento de Boquiñeni (Zaragoza), el cual nos manifestó que se había solicitado informe sobre el cumplimiento de dicho proyecto al Servicio de Infraestructuras Hidráulicas de la Excm. Diputación Provincial de Zaragoza, al corresponder a la misma la supervisión de las citadas obras por subvencionarlas en varios Planes Provinciales de Obras y Servicios.

El Ayuntamiento de Boquiñeni en sesión celebrada, el día 13 de diciembre de 1994, acuerda por unanimidad asumir íntegramente el informe remitido por el Servicio de Infraestructura Hidráulica de la Diputación Provincial de Zaragoza sobre ejecución de las obras de Abastecimiento y Saneamiento de Aguas 8ª, 9ª y 10ª Fase, el cual establece lo siguiente:

1º.- Que las obras, en lo que respeta a rasantes del Ramal 8 G., se han construido de acuerdo con el Proyecto básico de ejecución.

2º.- Que las edificaciones colindantes con el último tramo del ramal 8 G. van a tener dificultades en el vertido de sus acometidas a la red general de alcantari-lado, aconsejando al Ayuntamiento de Boquiñeni que en la medida que sus disponibilidades lo permitan, construya el ramal paralelo al escurridero mejorando el servicio de aquellas edificaciones afectadas.

En virtud de lo anterior y en uso de las facultades que me confiere la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón formulamos al Ayuntamiento de Boquiñeni la siguiente **SUGERENCIA**:

Que en el plazo más breve posible se realicen las obras de construcción del ramal paralelo al escurridero, otorgando un mejor servicio de Abastecimiento y Saneamiento a los vecinos afectados. »

Respuesta de la Administración

El Ayuntamiento de Boquiñeni contestó aceptando la Sugerencia y comprometiéndose a realizar la mejora del servicio en cuanto dispusiera de medios económicos pendientes de financiación por otras instituciones.

Expediente DII-735/1995-9

Este expediente versa sobre una queja por incumplimiento de los beneficios establecidos para las familias numerosas en la legislación del transporte, y dio lugar a la siguiente Recomendación:

« Habiéndose recibido escrito de queja en esta Institución en que se hacía alusión al presunto incumplimiento por parte de las distintas empresas de transportes de viajeros, y en concreto la empresa X, de la Ley 25/71, de Protección de las Familias Numerosas, se resolvió admitir la misma a supervisión y dirigirse a la Diputación General de Aragón con la finalidad de recabar la información precisa sobre la cuestión planteada en ella.

Con fecha 3 de octubre se recibió respuesta de la Administración, donde, en resumen, se informó lo siguiente:

La Ley de Ordenación de los Transportes Mecánicos por Carretera, de 27 de diciembre de 1947, y su Reglamento de aplicación, otorgaba las concesiones por un plazo de 99 años, y si en los primeros 25 el Estado decidía rescatar la concesión estaba obligado a abonar no sólo la parte no amortizada, sino también el lucro cesante que quedara pendiente hasta el transcurso de dicho plazo. Por tanto, hasta finalizar los 99 años, únicamente debía indemnizar la parte no amortizada del material móvil e instalaciones. Por ende, el Estado se reservaba el derecho a imponer a la empresa obligaciones de carácter social, económico o funcional, y las más características durante la vigencia de la Ley ahora derogada era el transporte gratuito de la correspondencia pública y las reducciones tarifarias establecidas a la familia numerosa.

Posteriormente, con la Ley 16/1987, de 31 de julio, de Ordenación de los Transportes terrestres, siguiendo los postulados Comunitarios, deroga la legislación anterior, y modifica el otorgamiento y condiciones de explotación de los servicios públicos regulares de transporte de viajeros por carretera, derogando expresamente toda la legislación anterior.

La actual Ley tiende a que en el ámbito del transporte se actúe en el mercado con el mayor grado de autonomía posible, y estos principios se traducen en la parte dispositiva de la Ley en el Capítulo III del Título Primero, que regula el régimen económico financiero de los servicios y actividades de transporte terrestre, haciendo una referencia a los artículos 19 y 20.

Las concesiones de servicio público se otorgan por concurso público, al que pueden concurrir todas las empresas que reúnan los requisitos exigidos por la Ley 16/1987, de 31 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, adjudicando la Administración la concesión a quien ofrece la oferta más beneficiosa en su conjunto. Puede suceder que una determinada empresa ofrezca mantener a sus expensas las reducciones establecidas por la Ley de Protección a las Familias Numerosas, y si resulta adjudicataria de la misma, debe figurar en el título concesional dicha reducción tarifaria y tendrá obligación de respetarla.

En caso de que no ocurra, esto es, que en el título concesional no se haya asumido la imposición de la reducción de la tarifa, no existe obligación legal por parte de la empresa concesionaria del servicio público de aplicar una tarifa reducida, ya que ni la Administración del Estado ni la de las Comunidades Autónomas compensa económicamente las diferencias resultantes hasta la tarifa de general aplicación y sí que las empresas tienen la obligación de adoptar tarifas aprobadas.

Con relación a la empresa X, concesionaria del servicio público regular Zaragoza-Bilbao, en su título concesional no cuenta con reducciones tarifarias por familia numerosa, estableciéndose en su punto 3 apartado 2. las tarifas reducidas, y disponiendo que:

«15% de descuento a militares sin graduación, mayores de 65 años, parados con acreditación y titulares de carnet joven.

10% de descuento en billetes de ida y vuelta, bonos de viaje y grupo».

Y la Diputación General de Aragón nos aporta del título concesional de otro servicio en el que sí se recoge dicha obligación y que por tanto debe ser asumida.

No obstante lo expuesto, conviene hacer las siguientes matizaciones:

PRIMERA.- El punto sustancial del análisis a efectuar, para una precisa dilucidación del asunto, radica en precisar si la Ley 25/71 de Protección a las Familias Numerosas, y los beneficios que en ella se estatuyen a favor del grupo de personas que reúnen las condiciones necesarias para quedar calificadas como tales en sus diferentes categorías, se encuentra o no vigente, y ha podido, o no, ser afectada o derogada por la Ley 16/1987, de 31 de Julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres.

Del examen de la disposición derogatoria de la Ley citada en último lugar, se desprende que, en la relación de disposiciones que expresamente se declaran derogadas no consta ni aparece la citada en primer lugar, es decir, la Ley de Protección a las Familias Numerosas de 1977; en la cláusula in fine, de dicha disposición derogatoria, como suele resultar expresión usual, se viene a prescribir y adicionar ... y cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en esta Ley.

Y en tales términos, habremos de realizar dos inexcusables puntualizaciones:

De una parte, y en primer lugar, la de que, de un análisis minucioso del contenido total de la Ley 16/1987, de 31 de Julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, no se desprende, ni cabe encontrar, norma o concreta prescripción que se «oponga» a la concesión o aplicación de reducciones de la tarifa, y menos excluyendo a las Familias Numerosas a las que ni se menciona; sino, más bien y por contra, lo que sí aparece es que de un examen detallado de los arts. 19 y 20 de la mencionada Ley 16 de 1987, ha de inducirse que excepcionalmente podrán establecer, cuando existan motivos económicos y sociales para ello, tarifas más bajas previéndose un régimen especial de compensación económica a las empresas afectadas, apreciándose en el art. 20 que cuando la Administración considere que existen motivos sociales que lo justifiquen, puede imponer a las empresas titulares de los servicios regulares de viajeros obligaciones de servicio público, ya consistan las mismas en reducciones o bonificaciones tarifarias, entre otras, y quedando obligada la Administración a compensar a las empresas el coste de la obligación., haciendo la salvedad, -cuya misma salvedad es una apoyatura más a la tesis que ha de mantenerse-, de aquellos casos en que la bonificación o reducción venga impuesta en el título habilitante con el carácter de no indemnizable con cargo a aportaciones económicas distintas de las tarifarias.

No es del caso el entrar en diatribas ociosas acerca de si la nueva Ley sectorial comentada hubiera debido contener una enumeración precisa de casos o supuestos, es decir, plantear un debate que carece de objeto práctico en razón a los planteamientos que aquí se efectúan. Aunque solo sea, porque esa segunda puntualización ha de concretarse en una reflexión, -en realidad mera y simple constatación del hecho-, tan lógica y obvia, cual la que, a la vista de la Ley de Presupuestos Generales

del Estado para 1994, y en su disposición final cuarta, al disponer que se amplía el concepto de Familia Numerosa establecido en la Ley 25/71, de 19 de junio, de Protección a las Familias Numerosas, hasta comprender las Familias que tengan tres o más hijos, nunca podrá predicarse que la dicha Ley ha quedado afectada por disposición derogatoria alguna, con el correlato y observación, asimismo obvia por lo demás, de que el legislador estatal y el órgano legislativo -puesto que es una Ley de Cortes- la consideran vigente.

SEGUNDA.- Tampoco puede obviarse la consideración de que nuestro Ordenamiento Jurídico constituye un todo armónico, en el que todas las normas que lo integran, han de interpretarse y aplicarse coherentemente, y en cuya cúspide se encuentra la Constitución, que es la Norma Suprema que proporciona sentido y dota de coherencia a todo ese conjunto normativo.

Y nuestra ley de Leyes, en su art. 39, apartado 1., ha venido a considerar e imponer como principio, que ha de traducirse en pauta de conducta y medida de valoración, el principio, dirigido en primer y primordial lugar a la Administración, de que Los Poderes Públicos aseguran la protección social, económica y jurídica de la Familia. Siendo así que, en el cumplimiento de ese imperativo de protección social, económica y jurídica de la Familia, por Ley de 1971, pero cuyo posible ámbito se amplía por Ley de 1994, la traducción de la aplicación de ese principio se lleva a cabo estableciendo unas categorías familiares, para las que se estatuyen e imponen, unos determinados beneficios sociales y económicos, y que, en lo que a nosotros aquí importa, quedan concretados y prescritos en el art. 21 de la Ley de Protección a las Familias Numerosas de 1971, -habiendo venido la Ley General de Presupuestos de 1994 a ampliar la inclusión en dicho ámbito protector, hasta comprender las Familias que tengan tres o más hijos-, en la forma siguiente:

«los miembros de familia numerosa de la primera categoría disfrutarán de una reducción del veinte por ciento sobre todas las tarifas y complementos especiales de ferrocarriles y Empresas concesionarias de líneas de transporte interurbano de viajeros, terrestre, marítimo o aéreo. Para las familias de segunda categoría y para las de categoría de honor las reducciones serán del cuarenta y cincuenta por ciento, respectivamente».

TERCERA.- En circunstancias como las expuestas, parece queda perfectamente claro que subsisten los beneficios que con formulación de generalidad se reconocen a determinadas categorías de ciudadanos por una específica Ley propia reguladora de esa categoría de personas, cual es la de Protección a las Familias Numerosas. Debiendo ubicarse las actuaciones sobre las que se proyecta el presente escrito en la inaplicación de hecho de tales beneficios, en determinados casos, circunscritos a supuestos atinentes a servicio público regular de transporte público de viajeros, y siendo así que la normativa propia reguladora de los beneficios reconocidos a las Familias Numerosas tiene preceptuado el disfrute de determinadas reducciones, en función de las categorías con que figuren en los Títulos de Familia Numerosa, no solo sobre las tarifas y complementos especiales de ferrocarriles, sino también y específicamente de Empresas concesionarias de líneas de transporte interurbano de viajeros, terres-

tre, marítimo ...Y atendiendo, por último, a la circunstancia de supremacía especial en que frente la Administración concedente se encuentra frente al concesionario, con todas las caracterologías y precisiones que la Ley tiene establecidas en relación a esas especiales relaciones, sobre las que parece no es del caso el incidir en particular.

Pues bien, de todo lo expuesto, y como la Administración está positivamente vinculada por la Ley, y a sus mandatos debe acomodar sus decisiones y actuaciones todas, sin margen para valoraciones propias cuando el juicio, y consecuente decisión le vengan ya predeterminados por la Ley, considero conveniente formular la **RECOMENDACIÓN** de que esa Administración autonómica, incluya en las Bases y Pliegos de Condiciones de toda Convocatoria para la Adjudicación de Concesiones de líneas de transporte interurbano por carretera, la obligación de aplicar las reducciones tarifarias en los supuestos de familias numerosas, conforme a la Ley 25/75, de 19 de junio. »

Respuesta de la Administración

El Consejero de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes contestó aceptando la Recomendación.

Expediente DII-500/1995-7

Este expediente versa sobre una queja presentada por un ciudadano que había solicitado del tribunal examinador de las pruebas de capacitación profesional, en el sector del Transporte de Mercancías por Carretera y Actividades Auxiliares y Complementarias del Transporte, se le diera derecho de vista en el expediente administrativo en el que no había resultado aprobado.

Al respecto se formuló Recomendación formal al Director General de Transportes y Comunicaciones de la Diputación General de Aragón en los siguientes términos:

« Con fecha 4 de Mayo de 1995, desde esta Institución se dirigió solicitud de información a ese Centro Directivo, sobre la solicitud del Sr. X de que se procediera a la revisión en su presencia del examen de las pruebas de capacitación profesional en el sector de Transportes de Mercancías por Carretera y Actividades Auxiliares y Complementarias del Transporte en las que no resultó aprobado.

Con posterioridad al oficio de esta Institución, por persona interesada al efecto, se nos ha entregado copia de un escrito de la secretaria del Tribunal en el que se indica que se ha procedido a la revisión del examen y el citado señor no ha resultado apto.

A la vista de esta circunstancia, y dado que la falta de contestación a nuestra solicitud de información no impide entrar en el fondo del asunto, puesto que, como cabe suponer, la información habría de ser la misma que se desprende de las actuaciones administrativas que constan documentalmente, procede sin más dilación analizar la posible violación de derecho aducida en la queja.

El problema se circunscribe, en concreto, al derecho de vista en el expediente previsto en el artículo 35. a) de la Ley 30/92.

Al solicitar el interesado no la revisión del examen, sin más, sino la revisión en su presencia no cabe inter-

pretar, como ha hecho el Tribunal, que lo que se solicita es únicamente que se revise el examen, sino que se está solicitando el ejercicio del precitado derecho de vista.

En cualquier caso y sin entrar en consideraciones sobre el fondo, por desconocer el mismo, ni hacer juicios de intenciones sobre el Tribunal, por cuanto la buena fe se presume, lo que sí parece muy claro es que, sea por incorrecta interpretación o por otra causa, no se está permitiendo el acceso al expediente que es lo que realmente se solicita.

Este problema ya ha sido analizado por esta Institución y dio lugar a diversas resoluciones relativas al derecho de vista en el expediente de los procesos selectivos de la función pública. Las recomendaciones fueron aceptadas y por tanto al concurrir circunstancias análogas no cabe sino reproducir lo argumentado en su día.

En concreto, y entre otros, en el expediente de queja DI-116/94-K se dirigió Recomendación formal de que se diera vista del expediente, de conformidad con el artículo 35 a) de la Ley 30/92, y la Diputación General de Aragón contestó en los siguientes términos:

«En relación con el derecho a la vista del expediente, va a procederse a su realización, en cumplimiento de lo previsto en el art. 35. a) de la Ley 30/92. La vista del expediente supondrá el acceso a toda la documentación relativa al proceso selectivo, incluyéndose los exámenes realizados por los otros opositores, no obstante consideramos que no debe otorgarse copia de estos exámenes ya que podría dar lugar a una utilización indebida de los mismos.»

Pues bien, como se aprecia, la Diputación General de Aragón ya ha reconocido cual es el contenido del derecho de vista referido y en consecuencia lo que solicitó el ciudadano es precisamente ese derecho legalmente establecido y en ese sentido se formula **RECOMENDACIÓN** de que se le señale lugar fecha y hora para que pueda acceder a la documentación administrativa del proceso de examen, en lo atinente al interesado, al no concurrir en este caso competencia selectiva que haga determinante la capacidad de terceros, al objeto de servir de término de comparación, sino la capacidad del aspirante en relación con el nivel exigido. »

Respuesta de la Administración

El último párrafo de su oficio dice así:

« 4º No obstante, en cumplimiento de la Recomendación del Excmo. Sr. Justicia de Aragón, el interesado podrá comparecer ante un funcionario adscrito a esta Dirección General, previo señalamiento de día, hora y lugar, y se le dará vista de las hojas de respuesta, con indicación de las preguntas correcta e incorrectamente contestadas, tanto en los test como en los casos prácticos, con señalamiento de su puntuación reiterando que no existe Tribunal que pueda proceder ya a una nueva revisión, en cualquier caso innecesaria, tras la corrección inicial y posterior revisión realizada en su momento, entendiéndose, por otra parte, que no es misión del Tribunal explicar o demostrar porqué todas o determinadas respuestas son correctas o incorrectas, como algunos examinandos pretenden, que es una función docente que no tiene encomendada el Tribunal Calificador ni esta Administración. »

7. CULTURA Y EDUCACIÓN

7.1. CULTURA

CULTURA				
	1995	1994	1993	TOTAL
Expedientes incoados	58	36	6	90
Expedientes archivados	52	36	6	94
Expedientes en trámite	6	0	0	6

Las principales quejas que han llegado hasta nuestra Institución en relación con cultura hacen referencia a la conservación de nuestro importante patrimonio cultural.

Son diversas las manifestaciones en las que se ha proyectado este espíritu de conservación de nuestro patrimonio cultural. Nos encontramos con quejas relativas a la falta o retraso en la restauración de importantes monumentos, quejas sobre la defensa de las modalidades lingüísticas, quejas sobre la recuperación de nuestro patrimonio histórico-artístico, objeto de lamentables expoliaciones...

Sobre la falta o el retraso en la restauración de nuestros monumentos hay que destacar el retraso en las obras de restauración de la Catedral de la Seo en Zaragoza, la falta de restauración y grave deterioro del Convento de las Carmelitas Descalzas de Santa Teresa de Jesús (Facetas) en Zaragoza, la necesidad de obras de restauración en la Iglesia Parroquial de Nuestra Señora Reina de los Ángeles en Cosuenda...

En relación con la problemática lingüística es necesario insistir en la falta de desarrollo del artículo 7 de nuestro Estatuto de Autonomía que proclama la protección de las diversas modalidades lingüísticas de Aragón. También se han tramitado expedientes de queja en los que se discute la denominación lingüística de importantes centros culturales como, por ejemplo, la polémica en torno al Museo Monográfico Juan Cabré en Calaceite (Teruel), a la que luego se hace especial referencia.

En cuanto a la recuperación de nuestro patrimonio histórico-artístico son muchas e importantes las actuaciones de mediación que se han llevado a cabo desde esta Institución. Entre ellas hay que destacar, por su éxito, la recuperación de la talla románica de San Juan Evangelista expoliada de la Catedral de Roda de Isábena (Huesca). Otra actuación mediadora todavía pendiente de resolución, pero que se inició en el año 1995, es la recuperación de la talla gótica de la Virgen del Capítulo robada en 1975 en la localidad de Trasobares (Zaragoza).

Los expedientes más significativos son los siguientes:

Expediente DI-1275/94-F-2

Este expediente versa sobre una queja relativa al deterioro del Convento de las Carmelitas Descalzas de Santa Teresa de Jesús (Fecetas), que dio lugar a una resolución dirigida al Consejero de Educación y Cultura en los términos siguientes:

« ANTECEDENTES

1º) El citado Convento fue declarado Monumento Nacional el 22 de Agosto de 1970.

2º) Con fecha 27 de Abril de 1978 el Ministerio de Obras Públicas mediante resolución, aprobó con carácter definitivo el proyecto de fijación de alineaciones en la Iglesia del Convento de las Fecetas redactado por la Dirección Técnica de Arquitectura Municipal, teniendo conocimiento de dicha resolución el Excmo. Ayuntamiento Pleno en la sesión del día 19 de Junio de 1978.

3º) Con fecha 10 de Mayo de 1982 se remite el parte de intervención por el cuerpo de bomberos informando acerca del peligro que ofrecían varias tejas de caerse a la calzada, siendo requerida a la propiedad la reparación del tejado por Resolución de la M.I. Alcaldía-Presidencia de fecha 28 de Mayo de 1982.

4º) Con fecha 11 de Mayo de 1982 la policía municipal informa sobre el desprendimiento de tejas con daño a bienes materiales, del peligro de nuevos desprendimientos, de la existencia de un pozo cubierto por unas tablas que no ofrecen seguridad por estar superpuestas y en deficiente estado de conservación, así como de la inexistencia en una extensión de 8m. de la valla metálica que rodea a las edificaciones.

Por resolución de la M.I. Alcaldía Presidencia de fecha 10 de Septiembre de 1982, se requiere a la propiedad para que proceda a desmontar una vuelta del tejado, asegurar los maderos que sirven de soporte a la misma, y proceder al vallado de unos 8 m. aproximadamente en la fachada principal.

Con fecha 5 de Enero de 1983, la Dirección de Arquitectura Municipal informa que no se han realizado las obras ordenadas siendo nuevamente requerida la propiedad de la finca por resolución de la M.I. Alcaldía-Presidencia de fecha 8 de Abril de 1983.

5º) Con fecha 12 de Abril de 1984, la Comunidad de Propietarios del Paseo María Agustín nº X presenta denuncia en este Excmo. Ayuntamiento debido al mal estado arquitectónico y estético del edificio, así como a los malos olores y existencia de roedores y siendo requerida la propiedad del convento para que proceda a la limpieza del mismo por resolución de la M.I. Alcaldía-Presidencia de fecha 7 de Septiembre de 1984.

6º) El 23 de Septiembre de 1986 se presenta instancia (reiterando lo expuesto en la anterior fecha 29 de Mayo de 1986) por la Comunidad de Propietarios del Paseo María Agustín, nº X, y Santa Lucía, nº Y solicitando limpieza y adecentamiento del antiguo Convento.

7º) Con fecha 28 de Octubre de 1986 se informa por el Servicio de Ejecución de Planeamiento la existencia de un proyecto de restauración del Convento de la Fecetas redactado por la Dirección General de Bellas Artes.

8º) Con fecha 26 de Octubre de 1987, el Consejo de Gerencia acuerda poner en conocimiento del Arzobispo y de la D.G.A. la necesidad de que se realicen las obras de restauración de la Iglesia y restos del Convento de las Fecetas dada la existencia de un proyecto redactado por los servicios Técnicos de la Administración Autonómica.

9º) Con fecha 20 de Noviembre de 1987 se presenta escrito firmado por 211 vecinos solicitando se proceda al arreglo y adecentamiento de la plazoleta donde se

ubica el convento de las monjas FECETAS (c/ Santa Lucía, nº Y).

10º) Con fecha 23 de Febrero de 1988 la Sección de PHA informa que no se ha realizado obra alguna de restauración de la Iglesia y restos del Convento de las Fecetas; situación continuada según el informe de dicha sección de fecha 24 de Octubre de 1989, en el que se hace constar la existencia del proyecto de restauración redactado por encargo de la D.G.A.

11º) Con fecha 25 de Junio de 1990 se presentó escrito por los vecinos de los inmuebles nº Z del Paseo María Agustín junto con los del nº Y de la C/ Santa Lucía en el que se expresa el malestar de la población vecinal por el estado de absoluto abandono y suciedad en que se encuentra la iglesia; manifestado que la única posibilidad para erradicar el actual peligro de infecciones sería la de proceder al derribo o restauración de los restos actuales.

12º) Con fecha 21 de Junio de 1990, la Sección de PHA informa lo siguiente: «Realizada visita de inspección, se ha comprobado el deficiente estado en que se encuentra la Iglesia y los restos del claustro y su progresivo deterioro, habiéndose producido un hundimiento de parte de las cubiertas».

13º) El 6 de Julio de 1990 se remite escrito por el Sr. Gerente de Urbanismo al Arzobispo (propietario del inmueble) por el que se manifiesta la disposición municipal a realizar la limpieza y desinfección del conjunto, dada la gravedad actual de la situación con cargo a la partida presupuestaria municipal correspondiente.

14º) Después de diversos contactos vecinales con el Departamento de Educación y Cultura, que en aras a la brevedad y por ser conocida por las partes es curioso reseñar, y de la intervención de esta Institución, finalmente el Departamento de Educación y Cultura, dirigió a El Justicia de Aragón un escrito en el que refleja que corresponde al propietario las obligaciones efectuadas, reparaciones y trabajos y, en su caso, corresponde al Ayuntamiento velar por el cumplimiento de las mismas.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1º) El artículo 36.1.g) del Estatuto de Autonomía de Aragón atribuye a la Comunidad autónoma competencia en el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de patrimonio cultural, histórico, artístico, monumental, arqueológico, arquitectónico y científico de interés para la comunidad.

2º) El artículo 36 de la Ley de Patrimonio Histórico Español establece lo siguiente:

«36.1. Los bienes integrantes del Patrimonio Histórico Español deberán ser conservados, mantenidos y custodiados por sus propietarios o, en su caso, por los titulares de derechos reales o por los poseedores de tales bienes.

2. La utilización de los bienes declarados de interés cultural, así como de los bienes muebles incluidos en el Inventario General, quedará subordinada a que no se pongan en peligro los valores que aconsejan su conservación. Cualquier cambio de uso deberá ser autorizado por los Organismo competentes para la ejecución de esta Ley.

3. Cuando los propietarios o los titulares de derechos reales sobre bienes declarados de interés cultural o bie-

nes incluidos en el Inventario General no ejecuten las actuaciones exigidas en el cumplimiento de la obligación prevista en el apartado 1º de este artículo, la Administración competente, previo requerimiento a los interesados, podrá ordenar su ejecución subsidiaria. Asimismo, podrá conceder una ayuda con carácter de anticipo reintegrable que, en caso de bienes inmuebles, será inscrita en el Registro de la Propiedad. La Administración competente también podrá realizar de modo directo las obras necesarias, si así lo requiere la más eficaz conservación de los bienes. Excepcionalmente la Administración competente podrá ordenar el depósito de los bienes muebles en centros de carácter público en tanto no desaparezcan las causas que originaron dicha necesidad.

4. El incumplimiento de las obligaciones establecidas en el presente artículo será causa de interés social para la expropiación forzosa de los bienes declarados de interés cultural por la Administración competente.»

A la vista de que el propietario no ejecuta las actuaciones precisas par evitar el creciente deterioro del inmueble y a tenor del precepto citado, la Administración Autonómica competente en el presente caso, previo requerimiento puede proceder a la ejecución subsidiaria.

También hay que señalar que conforme a los artículos 19 y 20 de la precitada Ley no es posible hacer actuaciones sin autorización autonómica y además la competencia más específica no es la municipal sino la autonómica por lo que conforme al principio jurídico de especialidad de la competencia corresponde a la D.G.A. realizar las actuaciones, lo que en cierta medida se está reconociendo desde el momento que se han elaborado proyectos, lo que sería ocioso, si no existiera tal competencia.

En virtud de lo expuesto se formula **RECOMENDACION** de que se proceda conforme a lo previsto en el apartado 3 del artículo 36 de la Ley de Patrimonio Histórico Español. »

Respuesta de la Administración

« En relación con su **RECOMENDACIÓN** formulada por escrito de 20 de febrero próximo pasado, relativa al deterioro del Convento de las Carmelitas Descalzas de Santa Teresa de Jesús (Fecetas), procede manifestarle lo siguiente:

El art. 36.3 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español establece el deber de los propietarios de bienes integrantes de dicho patrimonio de conservarlos, mantenerlos y custodiarlos, previendo en su apartado 3 la posibilidad de que la Administración competente, en caso de incumplimiento de dicha obligación y previo requerimiento a los propietarios, ordene la ejecución subsidiaria de dichas actuaciones.

Ello no se contradice con el ejercicio por los Ayuntamientos de sus competencias urbanísticas en materia de salubridad, seguridad y ornato público, competencias que consta a este Departamento han sido ejercidas por el Ayuntamiento de Zaragoza en relación con el inmueble referido.

El citado precepto de la Ley del Patrimonio Histórico Español debe entenderse por ello en cuanto a los valores de índole histórico y artístico que reúnan lo bienes integrantes de aquél. Por tanto, las actuaciones exigibles a los propietarios y las decisiones a adoptar por este Departamento en relación con la Iglesia de las Fecetas en aplicación de la Ley 16/1985 deben ser exclusivamente las relacionadas con la conservación de sus valores histórico artísticos del inmueble, no con las situaciones

de insalubridad o de riesgo para las personas o bienes que puedan presentarse, cuestiones sobre las que el Ayuntamiento de Zaragoza es la Administración competente.

Este Departamento ha manifestado en varias ocasiones su disposición a colaborar en la restauración de la Iglesia de las Fecetas sin que la propiedad haya manifestado propósito alguno en tal sentido.

La ejecución subsidiaria de dichas obras por este Departamento depende entre otras circunstancias de las posibilidades de financiación disponibles. La actual situación presupuestaria, teniendo en cuenta que el programa de protección del patrimonio en el ejercicio 1994 se financiaba con cuenta a endeudamiento por lo que no da lugar a disposición de crédito en prórroga presupuestaria, hace prácticamente imposible plantear una intervención en ese sentido al menos hasta la aprobación de la próxima Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma, cuyo contenido no podrá precisarse hasta la próxima legislatura. »

Expediente DI-714/1995-2

Este expediente versa sobre la polémica en torno al Decreto de la Diputación General de Aragón 162/1995, de 22 de junio, por el que se modifica la denominación del Museo Monográfico «Joan Cabré» que pasa a denominarse «Juan Cabré» que dió lugar a la siguiente actuación:

En la queja presentada se manifestaba que « En el Decret 162/1995, de 22 de juny, pel qual es modifica la denominació del Museu monogràfic «Joan Cabré» (BOA núm. 80 de 05-07-1995 pág. 2712) es tradueix al castellà el nom de fonts «Joan» de l' arqueòleg de Calaceit Joan Cabré i Aguiló, el nom i cognom patern del qual donaven nom al Museu creat mitjançant el Decret 88/1987, de 17 de juliol.

En l' esmentat Decret de modificació s' addueix com a motivació que la bibliografia científica no el reconeix com a Joan sinó com a Juan i que mai en la seva vida biològica i científica va ser anomenat amb el nom propi en català.

En la part dispositiva d' aquest Decret es disposa que la modificació onomàstica es fa per commemorar la figura d' aquest il·lustre aragonés i d' aquells investigadors que van treballar en l' inici de l' arqueologia aragonesa, o sia, el Govern d' Aragó opina que és incompatible ser aragonés i representar un col·lectiu d' investigadors amb dir-se Joan (nom de fonts en llengua catalana).

Aquest Decret de modificació onomàstica és contrari a la protecció de la llengua catalana que s' estableix en l' article 7 de l' Estatut d' Autonomia i al respecte i protecció que s' estableixen en l' article 3.3 de la Constitució espanyola.

Sobre els motius adduïts cal assenyalar el següent:

a) Des del punt de vista oficial, la legalitat vigent durant la seva vida (1882-1947) era repressora ja que impedia l' accés al Registre Civil de noms propis que no fóssin en castellà o tinguessin traducció al castellà. Aquesta persecució lingüística va perdurar fins a la Llei 17/1977, de 4 de gener (BOE de 08-01-1977).

b) Des del punt de vista de la realitat cal assenyalar que Joan Cabré era catalanòfon i que era conegut familiarment i entre els seus amics i col·laboradors catalanòfons com a Joan, malgrat els esforços que les diferents administracions públiques han fet, durant la història i ara, perquè els catalanòfons d' Aragó ensanomenéssim amb noms de fonts en castellà.

c) Pel que fa a la bibliografia científica, no cal dir-ho que la pressió oficial i sociològica impedia l' ús del nom en

catalá especialment si es publicava en castellá, malgrat tot, Joan Cabré va signar amb el seu nom real diversos treballs científics que es van publicar en l' Anuari de l' Institut d' Estudis Catalans. Apareix amb l' entrada Cabré i Aguiló, Joan en la Gran Enciclopèdia Catalana (vol. 5 pág. 462 2ª edició Barcelona 1986), i difícilment podrien aparèixer els noms en catalá si s' haguessin de seguir les dades del Registre Civil o de com apareixen en llur bibliogràfica.

Al Museu monogràfic «Joan Cabré» de Calaceite s' han eliminat els rètols explicatius en catalá que hi havia a la Secció d' etnografia i tots els rètols, indicacions i fulls informatius són només en castellá. »

Respuesta de la Administración

El Ayuntamiento de Calaceite (Teruel) informó a esta Institución lo siguiente:

« Primero.- Que por Decreto 88/1987, de 17 de Julio se creó el Museo JOAN CABRE, y como es norma en el comportamiento cívico de Calaceite, fue recibido con la consiguiente alegría y naturalidad aunque hubo voces discrepantes.

Segundo.- Que transcurridos siete años en paz y plena actividad cultural, no exenta de brillantez, D. Enrique Cabré (hijo), vista la buena marcha y actividad del museo, cede su parte en el legado de su padre (de la creación únicamente se expone la parte cedida por Dña. Encarnación Cabré).

Tercero.- En la visita que D. Enrique y familia hacen a Calaceite manifiestan su extrañeza al ver JOAN CABRE, pues aducen que jamás se le llamó así, sino JUAN.

Cuarto.- Repasado el Diccionario Larousse de reciente publicación, tan fiable para mí como puede ser para el Sr. X la Gran Enciclopedia Catalana, aparece como CABRE, Juan, Calaceite 1882-Madrid 1948.

Quinto.- Repasadas las denominaciones de Joan o Juan en Calaceite aparecen algún Juganet, Jugan y Juganás, como apodo, pero la gran mayoría se llaman Juan.

Sexto.- Referente a las denominaciones del Departamento de Etnología, han transcurrido siete años con rotulación en catalán, sin queja alguna y, en su momento, se hará bilingüe, por lo que nos escandaliza la alarma creada en determinados círculos.

Séptimo.- Desearía, con todo el respeto y la mayor naturalidad, después de exponer mi queja y conocida la presencia de una marcha reivindicativa y separatista convocada para el día 10 de Septiembre en Calaceite - Teruel - España, pedir al Sr. X que con el mismo entusiasmo con el que se inmiscuyen en asuntos de Aragón colaboren en reivindicar los derechos que Calaceite tiene a los hallazgos arqueológicos del poblado de S. Antonio hoy en Barcelona.

Espero y deseo que esta aclaración sea suficiente, de todas formas Calaceite seguirá siendo pueblo abierto a todas las gentes y culturas, siempre con hospitalidad, tolerancia y respeto, bases de la convivencia y la paz que queremos y deseamos para todos. »

A la vista de la información facilitada por el Ayuntamiento de Calaceite se procedió al archivo de la queja por inexistencia de irregularidad.

Expediente DI-613/1995-2

Este expediente versa sobre una queja relativa a la no participación en los Campeonatos de España Escolares 1995 del equipo infantil femenino de balonmano «Colegio Sagrada Familia de Zaragoza», que dió lugar a una resolu-

ción dirigida a la Consejera de Educación y Cultura, en los términos siguientes:

« Lamenta esta Institución, en primer lugar, que no pueda asistir a los Campeonatos el equipo campeón aragonés «Colegio Allue Salvador» de Ejea de los Caballeros por no reunir todos los requisitos exigidos por las normas de los campeonatos.

Según las Normas Técnicas de Organización y Desarrollo del Campeonato Nacional Infantil por Centros Escolares en el año 1995, los participantes deberán ser equipos de centros escolares integrados por alumnos del mismo centro de enseñanza como mínimo desde el comienzo del curso 1994-1995. No se permitirá ninguna otra forma de participación.

Asimismo, sería deseable que se hubiera podido formalizar la inscripción del equipo infantil de balonmano del «Colegio Sagrada Familia» de Zaragoza, que ha quedado segundo en la competición oficial aragonesa, y además reúne los requisitos anteriormente citados para participar en los Campeonatos de España Escolares.

Hay que tener en cuenta que en otras modalidades deportivas distintas al balonmano, van a acudir representando a la Comunidad Autónoma de Aragón equipos escolares infantiles que en la competición oficial aragonesa han quedado en puestos por debajo del quinto clasificado.

Es responsabilidad de las Comunidades Autónomas el verificar y certificar el cumplimiento de las normas citadas que permitan la participación de los equipos aragoneses en los Campeonatos de España Escolares.

Es importante para el deporte aragonés y para el fomento de la educación deportiva de nuestros escolares que a los Campeonatos de España Escolares puedan acudir el máximo número de representantes de nuestra Comunidad Autónoma, cumpliéndose así el deber de los poderes públicos de fomentar la educación física y el deporte.

Por todo ello, considero conveniente formular **SUGERENCIA** a la Consejería de Educación y Cultura de la Diputación General de Aragón en el sentido de que la verificación y certificación del concurso de equipos aragoneses en futuras celebraciones de los Campeonatos de España Escolares se lleve a cabo con la mayor previsión y celeridad posible que permita la inscripción del mayor número posible de equipos aragoneses. »

Respuesta de la Administración

« Recibida la **SUGERENCIA** de fecha 26 de junio de 1995, relativa a la participación de nuestra Comunidad Autónoma en competiciones escolares de carácter nacional, ponemos en su conocimiento la Admisión de la citada **SUGERENCIA**. »

7.2. EDUCACIÓN

EDUCACIÓN	1995	1994	1993	TOTAL
Expedientes incoados	70	57	7	134
Expedientes archivados	51	57	7	115
Expedientes en trámite	19	0	0	19

Durante el año 1995 las quejas en esta materia han seguido aumentando en número y en conflictividad, la aplicación de la LOGSE, especialmente en el medio rural, está constituyendo un grave problema social, sin que hasta el momento se haya encontrado solución alguna que pueda satisfacer a los distintos intereses en conflicto.

El principal problema detectado es el de los largos traslados a los que se ven sometidos diariamente los alumnos de educación secundaria para asistir al Instituto más cercano, que en ocasiones supone recorrer varias decenas de kilómetros. Sin duda la solución deberá encontrarse en flexibilizar al máximo la aplicación de la LOGSE y en una mayor dotación de medios hacia el medio rural.

También se ha observado un mayor retraso en la aplicación de la LOGSE en los Institutos rurales donde, a diferencia de los Institutos de capital de provincia, las distintas modalidades de bachillerato todavía no se han desarrollado, con la consiguiente discriminación en la educación en el sector rural que disminuye sus posibilidades de acceso a la Universidad.

Otro problema que sigue persistiendo, año tras año, es el de las reclamaciones contra las denegaciones de plazas, en procesos de admisión para iniciar la educación Primaria, en las que se ha detectado un excesivo celo por parte de la Administración educativa, llegando en ocasiones a presumir el fraude en perjuicio de la buena fe.

Otro aspecto que esta Institución, debe resaltar, es la falta de transparencia que se ha detectado en la Dirección Provincial del M.E.C. en Zaragoza, a la hora de que los interesados puedan conocer y obtener copias del contenido de los expedientes administrativos, incumpliendo claramente el artículo 35 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común.

Por otro lado, hemos de reconocer el esfuerzo realizado por el Ministerio de Educación para tratar de reabrir escuelas rurales, cuando el número mínimo de niños o de próximas expectativas lo pueden permitir, es el caso, por ejemplo, de la reapertura de la escuela del barrio de Llumés en Monterde (Zaragoza) para el curso escolar 1995-96.

Respecto de la Universidad de Zaragoza se han presentado quejas muy variadas que van desde la inexplicable supresión del Departamento de Agricultura y Economía Agraria, hasta las reclamaciones contra las pruebas de acceso o por excederse de su propio ámbito docente, como ha sido el caso del Instituto de Idiomas.

Los expedientes más significativos son los siguientes:

Expediente DI-601/1995-2

Este expediente versa sobre una queja relativa a los numerosos traslados a que se han visto sometidos los alumnos del barrio del ACTUR en Zaragoza, dirigida al Director Provincial del M.E.C. en Zaragoza, en los términos siguientes:

Una madre de familia, casada y con dos hijos de 16 y 12 años respectivamente y residente en la calle M^a Zayas Sotomayor me expone lo siguiente:

« El jueves día 1 del presente me citaron en el Colegio donde cursa mi hija 6º de E.G.B. a una reunión con el Delegado de Zona del Ministerio de Educación. En ella se me indica que mi hija (junto a otros 150 niños aproximadamente) pasa del Colegio Río Ebro al Instituto Mixto XVIII. Pedimos explicaciones y se nos indica

que las aulas que ellos ocupan las necesitan para niños más pequeños, ya que quieren dejar dicho Colegio para primaria.

Ninguno de los padres allí presentes estábamos de acuerdo con la medida que se nos imponía. Da la casualidad que la mayoría somos de los primeros habitantes de este barrio y hemos tenido que luchar siempre por la escolarización de nuestros hijos debido a la falta de previsión del Ministerio (mi hijo mayor cursó 2º de Preescolar en aulas habilitadas en el Colegio Eugenio López, 1º y 2º de E.G.B. en el Actur I, 3º, 4º, 5º y 6º en el Actur II y 7º y 8º en el Instituto Mixto XV) y ahora que parecía que todo estaba resuelto nos salen con eso.

Quedamos en la reunión en manifestar nuestra disconformidad por escrito a través de la Asociación de Padres y como parece no haber tiempo -nos lo han comunicado a 20 días de finalizar el curso- para presiones de ningún tipo, decidimos que el primer día del curso que viene, nos presentaremos con los niños en el Río Ebro y no nos moveremos de allí.

Me siento impotente frente a la medida de la Delegación del Ministerio y me pregunto por que tenemos que pagar nosotros el que no hayan dotado al barrio de plazas suficientes y por que gente que incluso ni vive en el barrio aunque lo vaya a hacer próximamente, hayan conseguido plazas para sus hijos desplazando a las que poseían otros. Y por que después de unos años sin tener que acompañar a mis hijos al colegio me obligan de nuevo a ello (la distancia de casa es de 1,5 Km. y cruces muy peligrosos).

Como serán aulas prestadas al Río Ebro a pesar de la distancia existente entre ellos, no tendremos ni Asociación de Padres, ni ningún tipo de Directiva. Además, tendrán que convivir niños de 12 años con adolescentes de 18. »

Esta Institución comparte el disgusto y desacuerdo con los traslados de Centros Educativos, como a los que se ha visto obligada la presentadora de la queja, aunque comprende asimismo que el rápido crecimiento urbanístico del ACTUR ha obligado a esa Dirección Provincial a tratar de utilizar al máximo los recursos disponibles causando las molestias reseñadas, y así se lo hago saber a la interesada.

No obstante, si estimo oportuno formularle SUGERENCIA en el sentido de que en la medida de los recursos educativos disponibles se traten de evitar al máximo los traslados continuos de centros en aras de una educación más ordenada y coherente. »

Respuesta de la Administración

« En contestación a su escrito de fecha 29 de junio ppdo., (Expte. DI-601/1995-2), sobre queja relacionada con traslados a que se han visto sometidos alumnos del ACTUR, le comunico lo siguiente:

1.- Los hechos constatables en los últimos cursos escolares en la escolarización en la zona del ACTUR demuestran que ha sido y es voluntad de la Dirección Provincial del Ministerio de Educación y Ciencia de Zaragoza, minimizar el número de alumnos desplazados a Centros distantes de sus domicilios. No obstante, no puede olvidarse que el ACTUR es una amplia zona de la ciudad de Zaragoza que comprende, en algunos casos, diversas edificaciones a bastante distancia de los respectivos edificios públicos escolares.

2.- Durante el curso 1994/95 en el Instituto de Educación Secundaria «Miguel de Molinos» se han ubicado cinco aulas del C.P. «Río Ebro» correspondientes a los cursos 4º, 5º, 6º, 7º y 8º de EGB.

Por otra parte, dentro del proceso de adaptación de la oferta de plazas escolares a la demanda existente y para facilitar la escolarización de los alumnos de 3 años en Centros próximos a sus domicilios, se han adoptado para el curso 1995/96 diversas medidas:

- Habilitación de nuevas unidades.
- Obras de adaptación de espacios.
- Aumento de la relación alumnos/unidad.

Dentro del capítulo de medidas se ha considerado necesario la concentración dentro del edificio del C.P. «Río Ebro» de la totalidad de sus unidades de Educación Infantil y Educación Primaria, desplazando las unidades de los cursos 7º y 8º de EGB al edificio del Instituto de Educación Secundaria «Miguel de Molinos».

3.- Una vez generalizada la implantación de las enseñanzas contempladas en la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo, el Instituto de Enseñanza Secundaria «Miguel de Molinos», que en el curso actual ha impartido 3º y 4º de Educación Secundaria Obligatoria y 1º y 2º de Bachillerato, impartirá también 1º y 2º de Educación Secundaria Obligatoria que sustituirá a los actuales 7º y 8º de EGB, escolarizándose así a los alumnos entre 12 y 18 años en los Institutos de Educación Secundaria.

Por último es preciso significar que esta Dirección Provincial es consciente de que las medidas destinadas a racionalizar la escolarización en el ACTUR, y en especial en el C.P. «Río Ebro», pueden causar pequeños trastornos a las familias, pero la experiencia de años anteriores (respecto a las aulas del C.P. «Río Ebro» ubicadas en el I.E.S. «Miguel de Molinos») nos ha demostrado que la atención a los alumnos ha sido satisfactoria y que se han salvaguardado sus derechos con independencia del desplazamiento. »

Expediente DI-612/1995-2

Este expediente versa sobre una queja relativa a la negativa a obtener copia del expediente sancionador a los padres de un alumno sancionado por el C.P. Joaquín Costa, que dio lugar a una resolución dirigida al Director Provincial del M.E.C. en Zaragoza, en los términos siguientes:

« Antecedentes:

El 2 de marzo de 1995, el Consejo Escolar del C. P. JOAQUÍN COSTA adoptó el acuerdo de sancionar al alumno X.

El 17 de marzo de 1995, dentro del plazo para formular reclamación, los padres del alumno sancionado solicitaron copia del expediente sancionador al Sr. Secretario del Consejo Escolar.

El 23 de marzo de 1995, el Secretario del Consejo Escolar responde la petición de la siguiente forma: «En contestación a su escrito de fecha diecisiete de los corrientes, tengo a bien comunicarle que soy un funcionario nombrado por la Administración, por lo que dicha solicitud debe dirigirla a la Sra. Directora del colegio, que le compete representar oficialmente a la Administración educativa del centro, sin perjuicio de las atribuciones de las demás autoridades educativas».

El 27 de marzo de 1995, los padres del alumno sancionado dirigen nuevo escrito al Secretario del Consejo

Escolar del C. P. JOAQUÍN COSTA reiterando su petición y recordándole los artículos de la Ley en que se ampara su petición (Art. 28. d. del Real Decreto 819/93 y Arts. 35 y 37. 1 LPC) y si se considera incompetente para la expedición de dichos documentos traslade a la persona de la Directora dicha petición. Hasta la fecha no se ha contestado a este escrito, ni se ha facilitado copia del expediente.

Solicitada información a esa Dirección Provincial me indica lo siguiente:

« 1.- Con fecha 22 de febrero de 1995, la Instructora del expediente, dirigió escrito al padre del alumno, en el que se le convocaba para que se personara en la Sala de Profesores del Centro con el fin de que efectuara las alegaciones que considerara oportunas en relación con el expediente disciplinario seguido a su hijo.

2.- En el escrito de alegaciones remitido por los padres del alumno al Presidente del Consejo Escolar, indica, entre otros extremos, estar enterados de los hechos acaecidos, así como de la sanción impuesta su hijo.

El informe emitido por el Servicio de Inspección Técnica de Educación expone que las fases del procedimiento han sido cumplidas y que según la Instructora, en la audiencia al padre del alumno, éste manifiesta su aceptación de la sanción. Era el momento de la audiencia el adecuado para la vista del expediente sin que la Instructora haga mención de que el padre solicitara tal vista.

Por otra parte y en relación con la cita que el ciudadano promovente de la queja hace en su escrito respecto a los artículos 35 y 37. 1. de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que al parecer le amparan para solicitar la copia del expediente instruido a su hijo, es preciso comunicar que la mencionada Ley enlaza el derecho reconocido en el artículo 35 apartado a) (derecho a obtener copias de documentos contenidos en los procedimientos) con las condiciones y el procedimiento señalado en el artículo 37 del mismo cuerpo legal.

De esa forma la petición debe formularse de manera individualizada de los documentos que se desee consultar, sin que quepa solicitud genérica (artículo 37.7) y ha de estar referida a procedimientos terminados (artículo 37.1).

No obstante lo anteriormente manifestado, esta Dirección Provincial considera que los novedosos preceptos contenidos en la Ley 30/1992 han sido concebidos para facilitar el acceso de los ciudadanos a los Archivos y ello con las adecuadas cautelas, pero no para lo que el ciudadano promovente de la queja pretende, que es lisa y llanamente un segundo trámite de vista y audiencia del expediente».

Según el artículo 35.1 LPC «Los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones Públicas, tienen los siguientes derechos: a) A conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados, y obtener copias de documentos contenidos en ellos».

Teniendo en cuenta que los padres del alumno sancionado ostentan su representación, tienen la condición de interesados en el procedimiento sancionador de refe-

rencia, y dado que durante la tramitación del expediente, concretamente durante el plazo de reclamación, se solicitó por los mismos copia del expediente administrativo, resulta claro que los términos del artículo 35.1 a) se han incumplido.

Y en ningún caso el ejercicio del derecho contenido en el artículo 35.1 a) LPC puede considerarse un segundo trámite de vista y audiencia del expediente, sino pretender conocer con base documental suficiente la tramitación de un expediente, para poder, en su caso, ejercitar los derechos que de la tramitación del expediente nazcan a favor de los interesados, como por ejemplo el derecho a los recursos administrativos o jurisdiccionales. Con ello se trata de que la Administración actúe con la máxima transparencia posible y que los ciudadanos puedan conocer con exactitud toda la tramitación administrativa de las cuestiones que les afectan.

Tampoco es admisible que se niegue el derecho a una copia del expediente por entender la Administración que se han cumplido todas las fases del procedimiento, pues si ello es así, razón de más para que deba concederse la copia pues, de este modo, se da ejemplo del buen funcionamiento de la Administración.

En cuanto al momento en que puede solicitarse una copia del expediente por el interesado, el artículo 35.1 a) LPC expresa claramente que el derecho a obtener copias del expediente puede ejercitarse «en cualquier momento» durante la tramitación del expediente, y no necesariamente en el momento de la audiencia. Es por ello, momento perfectamente legítimo, que dentro del plazo para recurrir contra una resolución pueda obtenerse copia del expediente, de otro modo, se está tratando de impedir o bien obstaculizar la posible reclamación, con la consiguiente indefensión del ciudadano.

Por último, no debe olvidarse que el derecho reconocido en el artículo 35.1 a) LPC es diferente al reconocido en el artículo 37 LPC: en el primero se reconoce durante la tramitación del expediente administrativo el derecho que asiste al interesado (artículo 31 LPC) a conocer en cualquier momento su estado de tramitación y a poder obtener copias de los documentos en ellos contenidos, sin que se pueda rechazar la petición del expediente completo, que como tal, representa una unidad de actuación administrativa; en el segundo, se reconoce una vez terminado el procedimiento administrativo el derecho que asiste a cualquier ciudadano a acceder a los registros y a los documentos que formando parte de un expediente, obren en los archivos administrativos, siendo potestativo para la Administración rechazar una solicitud genérica que pueda afectar a la eficacia del funcionamiento de los servicios públicos, aunque por supuesto, la petición de un expediente administrativo concreto como el que aquí nos ocupa, de escaso número de páginas, debe considerarse como una petición individualizada, y otra interpretación no puede entenderse sino como una falta de transparencia en la actuación administrativa que trata de poner el mayor número de obstáculos a que los ciudadanos puedan conocer el contenido de los expedientes administrativos. Además, siguiendo la interpretación de esa Dirección Provincial, de solicitar individualmente cada documento del expediente, si alguno se desconoce se limita-

ría definitivamente el acceso de los ciudadanos a los archivos públicos.

De acuerdo con todo lo expuesto, estimo oportuno formular **SUGERENCIA** a la Dirección Provincial del Ministerio de Educación y Ciencia en Zaragoza en el sentido de que en virtud del artículo 35.1 a) LPC, o bien, en virtud del artículo 37.1 LPC, según el procedimiento haya terminado o no, se facilite a los padres del alumno sancionado por el C. P. «Joaquín Costa» copia del expediente administrativo sin necesidad de que la petición deba formularse de manera individualizada de cada uno de los documentos que lo componen.

Asimismo, será necesario evitar que la actuación del C. P. «Joaquín Costa», negando el derecho que asiste a los interesados a obtener copia del expediente administrativo, vuelva repetirse en aras de una mayor transparencia en la actuación administrativa. »

Respuesta de la Administración

En su caso concreto, el M.E.C. ha contestado a la Sugerencia del Justicia de la forma siguiente:

« En el fondo de la cuestión -facilitar el acceso a la información contenida en los expedientes que afecten a los interesados- es obvio que esta Dirección Provincial se encuentra en la misma línea que la Institución del Justicia.

Ahora bien, la reclamación del interesado se concreta en la demanda del «expediente que debió abrirse» derivado de la Resolución de la Ilma. Director General de Centros Escolares, de 15 de mayo de 1995, punto segundo.

A este respecto ya se le informó al reclamante, en escritos de fecha 3-11-95 y 5-12-95 que no se abrió tal expediente de modo formal para efectuar averiguaciones requeridas por la Directora General, por lo que nos es posible darle copia de algo que no tiene soporte material. »

Expediente DI-628/1995-2

Este expediente versa sobre una queja relativa a la denegación de plaza en el C.P. La Salle Montemolín de X por duplicidad de instancias, que dió lugar a una resolución dirigida al Director Provincial del M.E.C. en Zaragoza, en los términos siguientes:

« Antecedentes:

El pasado 11 de mayo presentaron los padres de la niña solicitud de admisión para 1º de Primaria curso 1995/96 en el Colegio La Salle Montemolín y en virtud de aplicación de baremo correspondiente fue admitida en el citado Centro.

Con fecha 6 de junio esa Dirección Provincial envió escrito al Director del Colegio La Salle Montemolín en el que se desestimaba la concesión de la plaza por haberse presentado dos instancias de admisión.

Ante esta situación los padres acudieron al Colegio Público Tomas Alvira, donde la niña había cursado Educación Infantil, buscando una explicación a la duplicidad de instancias. Allí fueron informados que por el abuelo de la niña se había firmado una petición de continuidad en el centro.

En virtud de ello se formuló reclamación ante esa Dirección Provincial entendiendo que la única solicitud que se había presentado era la del Colegio La Salle Montemolín y que la petición de continuidad en el C.P. Tomas Alvira firmada por el abuelo carecía de validez

ya que se realizó sin la autorización previa de los padres.

La reclamación fue resuelta por el Director Provincial sin que se llevara a cabo investigación alguna, ya que se ha constatado por esta Institución que ni siquiera se pidió explicación alguna a la Dirección del C.P. Tomas Alvira.

Resulta evidente que la petición de continuidad en el C.P. Tomás Alvira firmada por el Abuelo que no estaba autorizado por los padres no debió admitirse y el error podía haberse aclarado. Hay que tener en cuenta que actualmente los tramites administrativos necesarios para la escolarización son complejos y su comprensión no esta al alcance de cualquier persona. También es preciso señalar que en el Colegio La Salle Montemolín se ha mantenido hasta el último momento la posibilidad de escolarización de X quedando actualmente en 1º de Primaria dos clases de 27 alumnos y una de 26.

A la vista de lo expuesto formulo **RECORDATORIO DE DEBERES LEGALES** a la Dirección Provincial del Ministerio de Educación y Ciencia en el sentido de que se consideren únicamente como validas las solicitudes de escolarización firmadas por los padres o por persona debidamente autorizada ya que de acuerdo con el artículo 14 de la Compilación de Derecho Civil Aragones «La representación legal del hijo menor de catorce años, incumbe a los padres». »

Respuesta de la Administración

El Recordatorio de Deberes Legales no fue aceptado.

Expediente DI-559/1995-2

Este expediente versa sobre una queja relativa a la discriminación en las pruebas de acceso a la Universidad de Zaragoza de los alumnos procedentes de Institutos en donde no se imparten todas las modalidades de bachillerato LOGSE, que dió lugar a una resolución dirigida a la Universidad de Zaragoza, en los términos siguientes:

« Nuestra Constitución garantiza en sus artículos 14 y 27 que todos los españoles tienen derecho a la educación y son iguales ante la Ley, sin que en ningún caso pueda prevaler discriminación alguna por cualquier circunstancia social. Estos derechos constitucionales son fundamentales y susceptibles de recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.

Partiendo de éstos derechos fundamentales que proclama nuestra Constitución, es necesario poner en su conocimiento, que desde ésta Institución se ha verificado que puede llegarse a la violación de los mismos en las pruebas de acceso a esa Universidad, respecto de aquellos alumnos que proceden de Institutos en los que no se imparten todas las modalidades de Bachillerato previstas en la L.O.G.S.E.

Se da la circunstancia social que en Institutos rurales, como el BIELLO ARAGÓN de Sabiñánigo, se carece de los medios necesarios para impartir las cuatro modalidades de Bachillerato LOGSE : (Ciencias de la Naturaleza y la Salud; Humanidades y Ciencias Sociales; Tecnología; y Artes). Concretamente en dicho Instituto sólo se imparte la modalidad de Humanidades y Ciencias Sociales y la de Tecnología.

A pesar de esta circunstancia social, aquellos alumnos que tienen interés en cursar la modalidad de Bachillerato de Ciencias de la Naturaleza y la Salud y no pueden hacerlo formalmente, si consiguen estudiar las asignaturas propias de esta modalidad a través del Bachillerato Tecnológico, eligiendo como optativas las materias propias de la otra modalidad.

De este modo, se consigue que a pesar de no realizar formalmente la modalidad de Bachillerato Ciencias de la Naturaleza y la Salud, se estudian sus materias. Aunque con la particularidad de que algunas de las asignaturas (generalmente Biología y/o Química) se cursan como materias optativas y no como propias de la modalidad de Bachillerato de Ciencias de la Naturaleza y la Salud.

Ante esta anómala situación, la Universidad de Zaragoza, en las pruebas de acceso no permite a los alumnos que no pueden cursar formalmente la modalidad de Bachillerato de Ciencias de la Naturaleza y la Salud, la posibilidad de elegir la opción de acceso científico-técnico, propia esta modalidad de Bachillerato.

La discriminación que se ocasiona a estos alumnos, es que cursando en el Bachillerato las mismas asignaturas que otros, se les priva del derecho a elegir la opción científico-técnica, que más se adapta a sus conocimientos pudiendo llegarles a ocasionar el perjuicio de no poder acceder a la carrera universitaria que desean porque no han sacado la nota necesaria.

Se llega a casos como el de un alumno, que desea estudiar la carrera de Química y no se le permite en las pruebas de acceso a la Universidad examinarse de la asignatura de Química y demostrar sus conocimientos.

Por todo ello considero conveniente formularle **SUGERENCIA** en el sentido de que se eviten estas situaciones de discriminación de alumnos que proceden de Institutos en los que no se imparten todas las modalidades de Bachillerato LOGSE, y se les permita por razones materiales y no formales, examinarse en las pruebas de acceso a la Universidad en las mismas condiciones que aquellos alumnos que si pueden cursar todas las modalidades de Bachillerato en su Instituto. »

Respuesta de la Administración

« En contestación a su escrito relativo a la posible discriminación en las pruebas de acceso a la Universidad de Zaragoza de los alumnos procedentes de Institutos en donde no se imparten todas las modalidades de Bachillerato LOGSE, le comunico que acepto de buen grado su sugerencia, dando traslado de la misma a la autoridad educativa competente.

Ya el año pasado, el 24 de marzo de 1994, la Comisión Coordinadora de Selectividad LOGSE sugirió a la Dirección General de Renovación Pedagógica del Ministerio de Educación y Ciencia la modificación de la legislación vigente sobre Bachillerato y Pruebas de Acceso LOGSE, para evitar la discriminación de los alumnos de Bachillerato Tecnológico.

No obstante, y dado que se ha recibido respuesta hasta la fecha, vamos a insistir en el tema, con el fin de que los alumnos que concurren a una misma opción de selectividad se encuentren en igualdad de condiciones, cuando en los Centros de Bachillerato por razones materiales no se les permita optar entre todas las modalidades de Bachillerato contempladas en la ley. »

Y la Dirección General de Renovación Pedagógica del Ministerio de Educación y Ciencia resolvió a instancia de la Universidad de Zaragoza lo siguiente:

« He recibido su escrito de 27 de junio, que acompaña copia de la sugerencia de El Justicia de Aragón de 9 de junio, con relación a las Pruebas de Acceso a la Universidad de los alumnos que han superado el Bachillerato establecido en la LOGSE. A este respecto, y agradeciéndole de antemano el espíritu de cooperación que inspira su escrito, me permito hacerle las siguientes consideraciones:

En el I.E.S. «Biello Aragón» de Sabiñánigo se ha dado el caso de un alumno que, cursando la modalidad de Tecnología, quería acceder por la opción Científico-Técnica de la Prueba de Acceso para cursar estudios de Ingeniería Química. Según la Orden Ministerial de 30 de mayo de 1995 (B.O.E. 7 de junio), a dichos estudios puede dirigirse tanto por la opción citada como por la de Ciencias de la Salud. Tal Orden no modifica más que en la denominación de las titulaciones lo ya establecido en el mismo sentido, y para aquella carrera, en la O.M. de 19 de mayo de 1994 (B.O.E. de 24 de mayo), de la que el interesado debía tener conocimiento al matricularse en el curso 1994/95. El alumno, al haber cursado Matemáticas II y Física, tenía la posibilidad de acogerse a la primera de las opciones y elegir la tercera asignatura del segundo ejercicio entre las cursadas en su modalidad, según señala la Resolución de 14 de octubre de 1994 en su apartado cuarto, punto 4.

El alumno debió, pues, elegir esta tercera materia entre las propias de Tecnología, modalidad en la que la Química es optativa. Posteriormente, el interesado presentó una reclamación ante el Rector de la Universidad, de la que una copia ha sido enviada a la Secretaría de Estado de Educación por el Director del Centro de Sabiñánigo acompañando a una instancia que ha sido respondida con el escrito del que se adjunta copia.

La argumentación del interesado, del Director del Centro y de El Justicia de Aragón, para declarar discriminatorio el trato dado al alumno, se basa en que, al pretender estudiar Ingeniería Química, el alumno debiera poder hacer valer sus conocimientos en Química. No parece haberse reparado en el hecho de que las titulaciones universitarias no pueden tener un reflejo exacto en los ejercicios de las Pruebas de Acceso, tanto de C.O.U. como de LOGSE, y eso por la propia concepción de dicho examen, que pretende valorar la madurez de los candidatos junto con conocimientos específicos de carácter general).

La misma argumentación de los interesados, si fuera válida, serviría para detectar discriminaciones múltiples, puesto que, por ejemplo, los alumnos que pretenden estudiar Geología y hayan cursado esa materia como optativa en la modalidad de Ciencias de la Naturaleza y de la Salud tampoco podrán examinarse de ella en las P.A.U., ni los que van a estudiar Literatura pueden enfrentarse a esa materia, que es optativa en la modalidad de Humanidades y Ciencias Sociales. Tampoco se ha tenido en cuenta que en las opciones de C.O.U. las materias optativas, de las que el alumno elige libremente dos, pueden llevar la mismo tipo de supuestas discriminaciones: un alumnos que, además de Matemáticas y Física, en la Opción A, elige como optativas Geología y Dibujo Técnico podría situarse por delante de otro que habiendo elegido Geología y Química hubiera obtenido menor puntuación, y matricularse antes que éste, si así lo desea, en Ingeniería Química.

No parece justificado, pues, que se considere discriminatoria una situación lógicamente derivada del sistema empleado para acceder a la Universidad, sistema perfectible, sin duda, pero que hasta la fecha se ha demostrado operativo.

En cuanto a que los alumnos de una modalidad puedan elegir, como tercera materia del segundo ejercicio de la Opción Científico-Técnica, una optativa que a su vez es propia de otra modalidad, si lo consideramos a la luz de cuanto antecede, además de contravenir lo expresado en la Resolución citada, parece que sólo comentaría a los alumnos que vieran reflejados en esas materias los estudios que tuvieran intención de seguir posteriormente, pero no a los demás, que quizás se sentirían discriminados -llevando el argumento a los límites de lo absurdo- al no habersele ofrecido estudiar en el Bachillerato ninguna materia directamente relacionada con sus aspiraciones.

Precisamente para evitar un trato discriminatorio, las asignaturas vinculantes para la opción Científico-Técnica son idénticas en la modalidad de Ciencias de la Naturaleza y de la Salud y en la de Tecnología, e incluso se amplían las posibilidades de esta última con la posibilidad de que los alumnos cursen Ciencias de la Salud. Se sale al paso así de lo que El Justicia de Aragón llama «situación anómala», que queda prevista y resuelta en la normativa aplicada por la Universidad. La reducción de aquellas asignaturas vinculantes a una o dos, y su conexión con la opción de P.A.U. y no estrictamente con la modalidad cursada, flexibilizan suficientemente la elección de los alumnos, a los que sólo se les exige, para superar la prueba, que superen una o dos materias más, éstas sí de su modalidad, y elegidas libremente.

De todas formas, como usted sabe, las Pruebas de Acceso, suponen un motivo de inquietud para todas las instancias competentes, y la actual estructura de las Pruebas correspondientes a los alumnos LOGSE deberá ser modificada con los ajustes necesarios antes de la generalización del nuevo sistema. En este sentido puedo asegurarle que sus sugerencias serán de gran utilidad. »

Expediente DI-625/1995-2

Este expediente versa sobre una queja relativa a la denuncia presentada por la Asociación de Centros de Enseñanza de Idiomas en Aragón contra el Instituto de Idiomas de la Universidad de Zaragoza, que dió lugar a una resolución dirigida a la Universidad de Zaragoza, en los siguientes términos:

« Se ha constatado por esta Institución la publicidad de cursos de idiomas a impartir por el Instituto de Idiomas, perteneciente a la Universidad de Zaragoza, en la que se permite la matrícula a estudiantes que no han superado el Curso de Orientación Universitaria.

Efectivamente, en el anuncio de los «CURSOS INTENSIVOS DE VERANO JULIO/SEPTIEMBRE 1995 ALEMAN-FRANCES-INGLES» se exigen como requisitos para la Matrícula «estar en posesión del certificado de C.O.U., antiguo Bachiller Superior ó F.P.II. Serán admitidos igualmente alumnos que estén cursando C.O.U. o último de F.P. II durante el actual curso académico».

Según el artº. 7.2 del Reglamento del Instituto de Idiomas, aprobado por la Junta de Gobierno de la Universidad de Zaragoza, el 30 de junio de 1989, «Podrán matricularse en los cursos de idiomas los miembros de la

comunidad universitaria, así como los estudiantes que hayan superado el Curso de Orientación Universitaria».

La interpretación del artículo citado no ofrece dudas de que sólo podrán matricularse en el Instituto de Idiomas aquéllos estudiantes que hayan superado los cursos académicos necesarios para acceder a la Universidad.

Por todo ello estimo conveniente formular SUGERENCIA a la Universidad de Zaragoza en el sentido de que de acuerdo con el artículo 7.2 del Reglamento del Instituto de Idiomas de esa Universidad, en el Instituto de Idiomas no se admita la matrícula a estudiantes que no hayan superado el Curso de Orientación Universitaria. »

Respuesta de la Administración

« A pesar de que en el anuncio de los cursos intensivos de verano, efectivamente, se daba la posibilidad de acceder a ellos a pesar de no tener terminado el C.O.U. o la F.P. II, en la práctica, al ver que se contradecía lo establecido en el art. 7.2. de nuestro Reglamento, no se admitió ninguna matrícula con estas condiciones.

En la próxima convocatoria de cursos intensivos para este año 1996, de la que le haré llegar una copia oportunamente, se hará constar en la publicidad que el requisito mínimo de titulación será tener cursado el C.O.U. o equivalente. »

8. SANIDAD Y BIENESTAR SOCIAL

8.1. SANIDAD

SANIDAD				
	1995	1994	1993	TOTAL
Expedientes incoados	33	56	34	133
Expedientes archivados	30	56	34	129
Expedientes en trámite	3	0	0	3

En esta materia las consultas y quejas recibidas a lo largo de 1995, por una parte hacen referencia al funcionamiento y a las prestaciones sanitarias, y por otro ponen en evidencia ciertos desequilibrios entre las diferentes Áreas Sanitarias de la Comunidad Autónoma.

Según la última actualización (Decreto 27/95 de 21 de Febrero de 1995, de la Diputación General de Aragón) el Mapa Sanitario de Aragón cuenta con 5 Áreas Sanitarias, 9 Sectores y 121 Zonas de Salud: 84 Rurales y 37 Urbanas, siendo las Zonas de Salud Rurales aquellas que han motivado mayor número de quejas.

La implantación del Mapa Sanitario, como cualquier planificación, es un programa abierto a cambios y modificaciones, que corrijan las desviaciones del fin primordial que es mejorar la salud de los ciudadanos de la Comunidad Autónoma. En la mayor parte de las quejas que se han planteado en la Institución y que aludían a modificaciones de lo establecido en el Mapa Sanitario, la Administración se ha mostrado receptiva y en muchos casos se ha conseguido una solución mediante la vía del diálogo.

En lo que hace referencia a las Zonas de Salud Urbanas, se han recibido bastantes consultas de ciudadanos que mostraban su disconformidad porque se les denegaba el cambio de Centro de Salud. Sólo en aquellos casos suficientemente justificados, los coordinadores de los Centros han accedido a la petición.

En cuanto a la asistencia hospitalaria una vez más las «listas de espera», incrementadas este año con la huelga de médicos, son el motivo principal de las quejas. A este respecto, en el Informe del año 94, consta la Sugerencia que se realizó al Insalud, que aún siendo aceptada en todos sus términos, no ha surtido los efectos deseados.

Asimismo se han recibido quejas de ciudadanos que deseaban recibir tratamiento quirúrgico en Hospitales no concertados con el Insalud. En todos los casos se realizó un estudio de las motivaciones y en aquellos pacientes en los que estaba justificado la Administración respondió de manera positiva.

Otro numeroso grupo de quejas hacen referencia a la escasez de camas Geriátricas. Nuestra Comunidad Autónoma con un envejecimiento de la población que supera la media nacional, precisa una adecuación de los recursos sanitarios a las necesidades de la población aragonesa. Un año más el Hospital Royo Villanova, sigue sin asumir su función de Hospital General del Área 5, a pesar de que ha sido puesto en funcionamiento.

Los expedientes que figuran a continuación son aquellos en los que se ha formulado Recomendación o Sugerencia, los archivados por silencio administrativo y otros en los que se ha obtenido un resultado favorable.

Expediente DI-1112/94-C-5

Este expediente versa sobre una queja relativa a las listas de espera del Insalud para los tratamientos de Hemangiomas y que dió lugar a la siguiente Sugerencia

« Con fecha 1 de Julio de 1994, tuvo entrada en esta Institución escrito de queja suscrita por varios usuarios de la Seguridad Social que en síntesis manifiestan lo siguiente:

Que todos ellos presentan el problema de padecer un tipo de malformación congénita llamada Hemangioma susceptible de tratamiento por la Seguridad Social, si bien ésta les mantiene en largas listas de espera con el inconveniente añadido en muchos supuestos de tener que realizar múltiples desplazamientos a otras Comunidades Autónomas para ser atendidos.

Estos ciudadanos solicitan que se les de tratamiento dentro de nuestra Comunidad Autónoma para evitar todos los inconvenientes que suponen desplazamientos, ya que existe una clínica privada que realiza tratamiento de esta especialidad y que existe personal médico no vinculante con la Seguridad Social.

A la vista de la presentación de la queja, se abrió expediente que se identificó con el nº de referencia DI-1112/94-C-5 solicitando información a la Administración competente.

En la respuesta emitida el día 14 de Diciembre de 1994, por la Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Salud nos comunica lo siguiente:

«Que no es posible acceder a conciertos, porque el personal médico del servicio privado es vinculante de la Seguridad Social lo que imposibilita el mismo, de

acuerdo con la LEY 53/84 y el REAL DECRETO 598/85 sobre el Régimen de Incompatibilidades en el Sector Público.

Analizado en profundidad el informe recibido de la Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Salud, le formulo las siguientes:

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Que existiendo un tipo de afección (de vasos superficiales cutáneos) llamados Hemangiomas que en su mayoría son congénitos y que son enfermedades evolutivas, que pueden ocasionar grandes trastornos psicológicos que en muchos supuestos necesitan de tratamiento por la repercusión en la personalidad del individuo por su afectación estética, sobre todo en adolescentes y mujeres.

SEGUNDA.- Que el tratamiento es efectivo con los «Rayos Láser Candela», llegándose algunos supuestos a una mejoría casi total y en otros se produce una gran reducción.

Esto fue ya expuesto en una reunión no sólo de especialistas de Cirugía Estética, sino también de Dermatólogos de la Provincia el día 22 de Junio de 1994, tanto del Hospital «Clínico Universitario» como del Hospital «Miguel Servet».

TERCERA.- Que cuando los usuarios tienen que desplazarse fuera de nuestra Comunidad Autónoma se produce un inconveniente añadido en su vida laboral, social y familiar, ya que este tratamiento se realiza en Madrid, y cuando se encuentra saturada se les envía a Cadiz.

CUARTA.- Las listas de espera que tiene que soportar nuestra Comunidad supone una espera de cuatro años a cinco para poder iniciar el tratamiento.

QUINTA.- Que existiendo en alguna clínica privada el tratamiento y existiendo personal médico especializado en ella NO vinculante en lo absoluto con la Seguridad Social podría llegarse a crear un CONCIERTO en beneficio de este colectivo de ciudadanos afectados de Hemangioma.

SEXTA.- Que esta experiencia de los conciertos con la iniciativa privada, se ha implantado en otras Comunidades Autónomas obteniendo unos resultados muy satisfactorios, tanto para el Sistema Nacional de Salud, como para los usuarios del mismo.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La Constitución Española, en su artº. 43.1 reconoce el derecho a la protección de la salud y en el apartado 2º: Compete a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios.

SEGUNDA.- En desarrollo de estos principios constitucionales se promulgó la Ley 4/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, que en su Capítulo Primero dedicado a los Principios Generales del Sistema Nacional de Salud, enumera entre otros:

artº. 3.1: Los medios y actuaciones del sistema sanitario estarán orientados prioritariamente a la promoción de la salud y a la prevención de las enfermedades

artº. 3.3: La política de salud estará orientada a la superación de los desequilibrios territoriales y sociales.

artº. 6: Las actuaciones de las Administraciones Públicas Sanitarias estarán orientadas:

1º) A la promoción de la salud.

2º) A garantizar que cuantas acciones sanitarias se desarrollen estén dirigidas a la prevención de las enfermedades y no sólo a la curación de las mismas.

3º) A garantizar la asistencia sanitaria en todos los casos de pérdida de la salud.

4º) A promover las acciones sanitarias para la rehabilitación funcional y reinserción social del paciente.

Artº. 10: Todos tienen los siguientes derechos con respecto a las distintas administraciones públicas sanitarias:

1º) Al respeto a su personalidad, dignidad humana e intimidad, sin que pueda ser discriminado por razones de raza, de tipo social, de sexo, moral, económico, ideológico, político o sindical.

Artº. 90.1: Las Administraciones Públicas Sanitarias, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán establecer conciertos para la prestación de servicios sanitarios con medios ajenos a ellos.

TERCERA.- El Real Decreto 61/1995, de 20 de enero, sobre ordenación de prestaciones sanitarias del Sistema Nacional de Salud, en su Anexo I enumera las prestaciones sanitarias, facilitadas directamente a las personas por el Sistema Nacional de Salud y financiadas con cargo a la Seguridad Social, y en su Anexo III, enumera las prestaciones que no son financiables con cargo a la Seguridad Social. En su apartado 3 excluye la cirugía estética que no guarde relación con accidente, enfermedad o malformación congénita, que es el supuesto de los ciudadanos que acudieren a la Institución del Justicia de Aragón.

En virtud de lo anterior y en uso de las facultades que me confiere la Ley 4/1985, de 27 de Junio, reguladora del Justicia de Aragón realizo la siguiente:

SUGERENCIA

Que por la Dirección Provincial del Insalud de Zaragoza se realice la prestación sanitaria suficiente a los pacientes afectados de malformación congénita, conocida como Hemangioma, bien directamente o bien mediante la fórmula de un Concierto con la iniciativa privada de la forma que habilita la Ley 4/1986, de 25 de Abril, General de Sanidad. »

Respuesta de la Administración

La Dirección Provincial del Insalud, con fecha 30 de Marzo, nos comunicó la aceptación de la Sugerencia, indicando que estaba en estudio la adquisición de un Láser Candela para tratamiento de los Hemangiomas

Expediente DI-1467/94-C-5

Este expediente versa sobre una queja suscrita por 43 ciudadanos, en la que mostraban su desacuerdo con la intención de la Dirección Provincial del Insalud de Zaragoza de colectivizar el transporte sanitario de enfermos.

« Con fecha 14 de diciembre de 1994 tuvo entrada en esta Institución, queja suscrita por 43 ciudadanos de la provincia de Zaragoza que, en síntesis, manifestaron:

Que todos ellos son paciente, o enfermos crónicos que residen en diversas localidades de la provincia de Zaragoza, debiendo acudir periódica y regularmente a los centros hospitalarios de la ciudad de Zaragoza.

Que, desde hace varios años, el transporte hasta dichos centros hospitalarios lo vienen realizando mediante la utilización de taxis o coches de servicio público y que, dadas las especiales características de la enfermedad que padecen, se les transporta desde su casa a los centros sanitarios, prestándoles la atención personal e individualizada que cada enfermo precisa, y pudiendo ser acompañados por un familiar u otra persona, si la situación lo aconseja y es necesaria, de manera que se ayude al enfermo a subir y bajar del vehículo, así como a poder acceder a las instalaciones del centro hospitalario.

Que había tenido conocimiento a través de los medios de comunicación de la intención del INSALUD de Zaragoza de colectivizar dicho servicio, contratando directamente el transporte con una empresa, lo que establecería unas rutas programadas para cubrir toda la provincial.

Que la mencionada noticia había producido gran conmoción entre los comparecientes afectados por tal proyecto, ya que dicha modificación les produciría graves trastornos, múltiples molestias y, en definitiva, pasarían a recibir un servicio peor del que actualmente reciben.

Una vez admitida la queja a mediación, se dirigió con fecha 26 de diciembre de 1994 escrito al Director Provincial del Instituto Nacional de la Salud de Zaragoza, solicitando la información sobre la mencionada queja.

En fecha 19 de enero de 1995 tuvo entrada en la Institución la información facilitada por la Dirección Provincial del INSALUD de Zaragoza, manifestando, en síntesis, lo siguiente:

«1º) Es propósito de esta Dirección Provincial convocar, de modo inminente, Concurso Público para la concertación del servicio de transporte sanitario integral que abarque el conjunto de la provincia de Zaragoza y que englobe las modalidades de UVI Móvil, Ambulancias no asistidas y Transporte Colectivo.

2º) Su puesta en marcha se fundamenta en una reordenación y racionalización del transporte sanitario de la provincia, con las consiguientes ventajas para los usuarios derivadas en un más factible control y seguimiento de la actividad de transporte realizada.

3º) La salvaguardia de la calidad asistencia aparece plasmada en el propio Pliego de Prescripciones Técnicas para la contratación del transporte sanitario, una de sus normas rectoras, que expresamente prevé en beneficio del enfermo:

- Realización de las rutas por el itinerario más corto.*
- Variabilidad de las rutas, en función de las localidades y domicilios de residencia de los enfermos y de la ubicación de los centros sanitarios de destino.*
- Agrupación de enfermos por cada itinerario de manera que se eviten demoras innecesarias y esperas prolongadas en la recogida en el destino, así como largos recorridos que obliguen a los enfermos a una permanencia excesiva en el interior de los vehículos.*

• Los enfermos sólo podrán ser traspasados de un vehículo a otro, en ruta, en caso de accidente de circulación o avería.

• En ningún caso podrán ser recogidos ni dejados los enfermos en lugar distinto al de ubicación del Centro o de su propio domicilio.

• La empresa vendrá obligada a transportar gratuitamente al acompañante de los enfermos menores de 10 años y aquellos familiares de paciente de 10 a 14 años, cuando la presencia de cualquiera de ellos sea considerada necesaria en atención a las condiciones del enfermo.»

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El INSALUD de Zaragoza está totalmente legitimado para organizar el transporte colectivo de pacientes de la Provincia de Zaragoza, en virtud de las competencias que le atribuyen los artículos 1º, 3º, 6º y 45º de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad.

SEGUNDA.- El INSALUD de Zaragoza está igualmente habilitado para poder concertar con la iniciativa privada el servicio de transporte colectivo de los pacientes, en virtud de la autorización concedida en el artículo 90 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad.

TERCERA.- El transporte sanitario viene definido en el Anexo I del Real Decreto 63/1995, de 20 de enero, sobre ordenación de prestaciones sanitarias del Sistema Nacional de Salud (B.O.E. nº 35, de 10 de febrero de 1995), como aquella prestación complementaria que supone un elemento adicional y necesario para la consecución de una asistencia sanitaria completa y adecuada. Ahora bien, esta prestación complementaria deberá realizarse bajo los siguientes principios inspiradores de la Ley General de Sanidad, como son: mejora de la calidad de la asistencia sanitaria en todos sus niveles, artículo 16, apartado 16, y prestando una atención integral de la salud procurando altos niveles de calidad debidamente evaluados y controlados, artículo 46, apartado c), de la mencionada Ley.

CUARTA.- No parece conseguirse estos niveles de mejora de la calidad de la asistencia sanitaria con la implantación de un servicio concertado, cuando la empresa adjudicataria del servicio sólo venga obligada a transportar gratuitamente al acompañante de los enfermos menores de 10 años y aquellos familiares de paciente de 10 a 14 años, cuando la presencia de cualquiera de ellos sea necesaria en atención a las condiciones del enfermo. Efectuándose con esta cláusula una total discriminación en relación a los usuarios del Servicio Nacional de Salud menores de edad y por otro lado, se excluyen a priori los acompañantes para todos aquellos pacientes mayores de 14 años.

La casuística en esta materia es muy grande y existen multitud de supuestos en que será necesario que el paciente vaya acompañado de un familiar, debido a las patologías de diversa etiología en que el deterioro físico y psíquico del paciente requiera de un acompañante.

Parece, pues, oportuno que la evaluación de la necesidad de acompañante, se haga por el facultativo que presta la asistencia primaria, ya que es el único que

tiene la información sanitaria y puede señalar objetivamente qué pacientes necesitan de acompañante.

QUINTA.- *A la vista de los antecedentes que obran en este expediente, las informaciones facilitadas por la Administración, las quejas presentadas y a la luz de las disposiciones constitucionales y legales vigentes, así como de las atribuciones que la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón y la Ley 10/1989, de 4 de diciembre, de Protección de Menores me confiere, he resuelto formular la siguiente:*

SUGERENCIA

Que el Pliego de Prescripciones Técnicas que está elaborando el INSALUD de Zaragoza para la contratación del transporte sanitario figure, en el mismo, una Cláusula en la que se reconozca a los usuarios de dicho servicio, el derecho a poder llevar gratuitamente un acompañante, cuando el paciente sea menor de edad y en el supuesto de ser mayor de edad, cuando así lo indique el médico de atención primaria que esté tratando al paciente. »

Respuesta de la Administración

La Dirección Provincial del INSALUD, remitió escrito con fecha 9 de Marzo de 1995, no aceptando la Sugerencia del Justicia de Aragón por estimar que no era posible modificar el Pliego de Prescripciones Técnicas, ya que el Concurso Público objeto de dicha contratación se publicó en el BOE nº 33 de 8 de Febrero, terminando el plazo de presentación de documentación el día 3 de Marzo.

Expediente DI-1052/94-C-5

Este expediente versa sobre una queja relativa a irregularidades en el Convenio entre el Insalud y el Hospital Clínico Universitario y que se reflejó en el Informe Anual del año 1994. El expediente dio lugar a una Sugerencia formulada a la Dirección Provincial del Insalud de Zaragoza, que no respondió sobre su aceptación o rechazo, y hubo de ser archivado por silencio administrativo.

Expediente DI-91/1995-5

Este expediente versa sobre una queja relativa a un inmigrante argelino que trabajaba en la recogida de fruta en la Almunia, y que debido a un defecto congénito, sufrió una lesión medular que le causó una parálisis completa, precisando respiración artificial. Permaneció en el Hospital Miguel Servet más de un año, sin que existieran esperanzas de que su situación clínica mejorase. Su supervivencia estaba condicionada a la conexión con el respirador. La única alternativa era adquirir un marcapasos respiratorio, conectado a un portatil, pero debido al elevado coste del mismo el Insalud no se hacía cargo. Gracias a la solidaridad de numerosas asociaciones, instituciones y ciudadanos ha sido posible trasladarlo al Centro Nacional de Paraplégicos de Toledo, donde se le implantará un marcapasos respiratorio, que le permitirá una cierta autonomía.

Expediente DI-618/1995-3

Este expediente versa sobre una queja relativa al cierre del Punto de Asistencia Continuada de la localidad de la

Puebla de Roda y que se resolvió con una Sugerencia formulada al Director Provincial del INSALUD de Huesca y al Consejero de Sanidad y Consumo de la D.G.A.

« El pasado 26 de junio se recibió en esta Institución escrito de queja, suscrito por los Alcaldes de los Ayuntamientos de Isábena, Veracruz, Torre de la Ribera y Valle de Lierp y por numerosos ciudadanos de las citadas localidades, que quedó registrado con el número de referencia arriba indicado, al que ruego haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

En el mencionado escrito, exponen estos ciudadanos su preocupación por el cierre el día 30 de junio del Punto de Asistencia Continuada de la Puebla de Roda, debido a que la población que allí se atiende entra dentro de los ratios del Centro de Salud de Graus.

Entre las razones que exponen, para que no se suprima de inmediato este Punto de Asistencia, son de señalar las siguientes:

1º) Se están realizando obras de acondicionamiento en la Carretera A-1605 en el tramo comprendido entre el Puente de la Colomina y Serraduy, por lo que se producen frecuentes voladuras que podrían llegar a cortar la carretera incluso varios días.

2º) Siendo los meses de Julio, Agosto y Setiembre los de mayor afluencia de visitantes y veraneantes en el Valle de Isábena, parece inoportuno suprimir en esas fechas un servicio público tan necesario para atender a la población residente.

3º) La mayoría de las localidades que pertenecen a este Punto de Asistencia no tienen línea telefónica y no parece ser que vaya a instalarse hasta después del verano.

4º) El Punto de Atención de Roda, además de todas las exploraciones clínicas básicas, dispone de electrocardiógrafo, diverso material de asistencia de urgencias, y un botiquín estimable; servicios éstos, de los que carecen el resto de los consultorios de la zona.

Analizados en profundidad los motivos de la queja, he considerado oportuno hacerle llegar las siguientes consideraciones:

PRIMERA.- *Tal y como manifiestan estos ciudadanos, la División de Carreteras del Servicio Provincial de Ordenación Territorial de la D.G.A. ha informado al Ayuntamiento de Isábena que como consecuencia de los trabajos de voladuras, que se están realizando en las obras de la carretera A-1605, (p.k:4+200 y el p.k: 5+900) existe la posibilidad de que alguna voladura pueda dejar cortada la carretera por varios días. Estos tipos de trabajos durarán aproximadamente hasta el mes de Setiembre de 1995.*

SEGUNDA.- *El coordinador del Centro de Salud de Graus, al tener conocimiento del cierre de este P.A.C ha manifestado que, de los cinco consultorios médicos existentes en la zona, Beranuy, Serraduy, Roda de Isábena, Villacarli y la Puebla de Roda, sólo este último reúne un mínimo de garantías, por su dotación material, para la asistencia a enfermos y accidentados. Afirma también este facultativo, que durante el verano la mayor demanda asistencial de la zona se produce en la Puebla de Roda.*

TERCERA.- *De cerrar al tráfico la carretera A-1605, las localidades afectadas por el cierre se verían, además, sanitariamente aisladas, no pudiendo prestarles*

las atenciones a que tienen derecho estos ciudadanos, en virtud de lo establecido en la Ley General de Sanidad y normas de desarrollo.

Por todo lo anteriormente expuesto y en virtud de las facultades que me confiere la Ley 4/1985, reguladora del Justicia de Aragón, estimo conveniente formularle **SUGERENCIA** para que se mantenga en funcionamiento el Punto de Asistencia Continuada de La Puebla de Roda durante la temporada estival y en tanto no finalicen las obras de acondicionamiento de la carretera A-1605. »

Respuesta de la Administración

La Sugerencia fue aceptada por el Insalud y la D.G.A. habiendo llegado al acuerdo de mantener el Punto de Atención Continuada, en La Puebla de Roda, en tanto no finalicen las obras de acondicionamiento de la carretera A-1605.

Expediente DI-706/1995-3

Este expediente versa sobre una queja relativa a la denegación de asistencia sanitaria a una ciudadana guineana en el Servicio de Urgencias del Hospital Miguel Servet

« Ha tenido entrada en esta Institución escrito de queja suscrito por Cruz Roja de Zaragoza, que ha quedado registrado con el número de referencia arriba indicado, al que ruego haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

En el referido escrito se exponen los siguientes hechos:

Una ciudadana, solicitante de asilo en este país y amparada por la Asamblea Provincial de Cruz Roja, acudió acompañada de su hija, de 4 años de edad, al Hospital Miguel Servet el pasado 1 de agosto a las 7,30 horas de la mañana. La niña llevaba toda la noche con fiebre elevada y malestar general.

La persona que les atendió en el Servicio de Urgencias le informó que no podían prestarles asistencia sanitaria por carecer de tarjeta de la Seguridad Social, de no ser que firmase un protocolo comprometiéndose a abonar los gastos de la atención prestada.

Ante estas circunstancias la solicitante se dirigió a Cruz Roja, donde se estimó oportuno remitirla de inmediato al Hospital Provincial. En el Servicio de Urgencias del citado hospital, sin alegar problema alguno, fue diagnosticada y tratada de una neumonía.

A la vista de los hechos relatados, quiero hacerle llegar las siguientes consideraciones:

1º) Los diversos Tratados Internacionales relativos a los derechos de los menores y los refugiados, en sus respectivas normas y disposiciones, prevén los principios básicos que habrán de regir en las acciones tendentes a la protección de los mencionados menores y refugiados que, por su condición, se hallan en una situación más desprotegida y, por ende, necesitados de un mayor amparo. Asimismo, y más en concreto en la Ley de Protección del Menor se establecen medios de control de las actuaciones de la Administración de la Comunidad Autónoma y de las características inherentes de la Compilación del Derecho Civil de Aragón, insistiendo en la defensa del menor en el ejercicio de sus derechos, que en este concreto caso, tratándose de un derecho tan fundamental como el de asistencia sanitaria, no ha sido debidamente atendido.

2º) El Real Decreto 511/85, de 20 de febrero, en su artículo 8.1 establece que «el solicitante que careciese de medios económicos para atender a sus necesidades y a las de las personas a que se refiere el art. 10 de la Ley 5/1984, podrá solicitar de los correspondientes Organismos y previa presentación del documento provisional mencionado en el art. 6 anterior, la concesión de la ayuda económica y la prestación de los servicios sociales, sanitarios, farmacéuticos, educativos y culturales que precise».

Como Ud. habrá podido constatar, no es costumbre de esta Institución formular Sugerencias y Recomendaciones a la Administración sin conceder previo trámite de audiencia al Organismo correspondiente, pero, dada la gravedad de los hechos mencionados y teniendo en consideración que la queja viene suscrita por una entidad de la credibilidad y el prestigio de Cruz Roja Española, en virtud de las facultades que me confiere la legislación vigente, he considerado oportuno formularle la siguiente:

SUGERENCIA

Que se impartan las oportunas instrucciones para que en base a lo previsto en la normativa sectorial de aplicación al caso antes indicado y además, por razón de humanidad y sensibilidad, y atendiendo a que en este asunto en concreto se trata de una menor más necesitada, si cabe, de la protección y asistencia que inicialmente se le denegó, el que para otros casos que se presenten se comience por no denegar el auxilio debido, sin perjuicio de que ulteriormente se ponderen y analicen las circunstancias en orden a la resolución que, en definitiva, cada caso merezca, evitando, de este modo, todo asomo de denegación de auxilio. »

Respuesta de la Administración

La Dirección Provincial del Insalud aceptó la Sugerencia, asegurando que estos hechos no se producen habitualmente e imputándolos a un posible error de comunicación entre la ciudadana y la persona que le atendió en Urgencias.

8.2. BIENESTAR SOCIAL

BIENESTAR SOCIAL				
	1995	1994	1993	TOTAL
Expedientes incoados	31	59	45	135
Expedientes archivados	25	59	45	129
Expedientes en trámite	6	0	0	6

Como viene siendo habitual en informes anteriores, Bienestar Social es una materia que produce un número elevado de consultas diarias, sin que den lugar a apertura de expediente. En todos los casos se informa al ciudadano debidamente y es remitido a los organismos que tienen competencia en la problemática planteada.

De todas las consultas que se reciben a diario las mas numerosas corresponden a desempleados, mujeres separadas

con menores a su cargo e inmigrantes. También a lo largo de 1995, ha aumentado el número de ciudadanos que han solicitado información para conseguir una vivienda social, en muchos casos de carácter urgente, porque su vivienda habitual amenaza ruina inminente.

Los problemas que nos plantean los ciudadanos, en materia de Bienestar Social se repiten año tras año: falta de viviendas sociales, déficit de plazas en las Residencias de personas mayores, denegación de becas de comedor por falta de presupuesto, barreras arquitectónicas que impiden a los minusválidos el ejercicio de sus derechos mas elementales, la marginación que padecen los inmigrantes, los brotes de racismo hacia minorías étnicas etc...

Del estudio comparativo con informes anteriores se desprende que estos problemas tienden a convertirse en «crónicos», sin que las administraciones públicas lleguen a dar respuesta a todos ellos. Se hace cada vez mas evidente la necesidad de implicar a los movimientos ciudadanos, asociaciones y a la ciudadanía en general, en una tarea colectiva que permita elevar los niveles de desarrollo social y económico de los mas pobres. Esta reflexión determinó la apertura de un expediente de oficio que incluye un estudio del Voluntariado en la Comunidad Autónoma de Aragón, que figura en el anexo a este informe, con la pretensión de llamar a la solidaridad a todos los ciudadanos aragoneses. El citado estudio incluye un listado de los Centros Sociales de la Comunidad Autónoma que necesitan voluntarios, especificando el número de voluntarios que necesitan, tareas que tendrían encomendadas, características de estos Centros etc...

Esta relación de Centros Sociales ha sido remitido a Ayuntamientos, Diputaciones Provinciales, Diputación General de Aragón, Servicios Provinciales etc... con la finalidad de que sea expuesto para conocimiento del público.

Es necesario hacer constar que las resoluciones formuladas en materia de Bienestar Social, a priori, son bien aceptadas por la Administración pero en el seguimiento posterior comprobamos que, en muchos casos se trata sólo de una declaración de intenciones que no llega a hacerse realidad. Es el caso de la Recomendación formulada a la D.G.A. sobre Supresión de Barreras Arquitectónicas, que todavía no se ha presentado a las Cortes. Lo mismo ocurre con las Ayudas de Urgente Necesidad, que fueron motivo de una Sugerencia al Ayuntamiento de Zaragoza que, se comprometió a incrementar la partida presupuestaria destinada a este fin y sin embargo este año se han repetido situaciones anteriores ya que, aún reconocidas las ayudas, no se han pagado por falta de presupuesto.

Tampoco las Recomendaciones relativas al Ingreso Aragonés de Inserción, han sido secundadas en su totalidad, tal y como se comprobará en los expedientes que figuran a continuación. No obstante, es necesario señalar que en lo referente al tiempo de tramitación se ha agilizado en la mayoría de los casos, persistiendo los retrasos en aquellos servicios sociales que por su ubicación (Casco Viejo, Matadero, etc.) reciben mayor número de solicitudes.

Expediente DI-127/94-C-3 y otros

Estos expedientes se refieren al reiterado incumplimiento de la normativa para la supresión de las barreras arquitectónicas que se expuso en el Informe del año 94 y que dio lugar a una Recomendación a la Diputación General de Aragón para que proceda a la elaboración de un Proyecto de Ley

sobre «Supresión de Barreras Arquitectónicas» en el territorio de la Comunidad Autónoma, que deberá ser remitido a las Cortes de Aragón para su aprobación.

Con fecha 22 de Marzo de 1995, la Diputación General de Aragón nos comunicó la aceptación de la Recomendación, pero hasta el momento el proyecto de Ley no ha sido remitido a las Cortes.

Expediente DI-387/1995-3

Este expediente versa sobre una queja de un ciudadano relativa al retraso en la resolución de solicitud del Ingreso Aragonés de Inserción. Se trata de un ciudadano de 48 años, en situación de desempleo y que no percibe el subsidio desde Julio de 1994, es Licenciado en Filosofía y Letras y cuenta con un amplio historial laboral. Pudimos comprobar que el retraso en la tramitación se debía a la dificultad en encontrar un Plan de Inserción adecuado a sus características.

La administración resolvió favorablemente concediéndole la prestación, aun cuando no tuviera un Plan de Inserción previsto para este caso.

Un año después este ciudadano tiene que solicitar la renovación porque su situación no ha cambiado, y la conclusión evidente es que si la Administración no ha logrado la Inserción laboral de este ciudadano, con voluntad, preparado y con experiencia, es difícil que obtenga buenos resultados con otros beneficiarios del I.A.I. que carecen de la preparación y experiencia del caso citado.

Previsiblemente, como ha ocurrido en otras comunidades autónomas, el Salario Social acabará siendo una prestación sin mas, en vez de un Programa de Inserción, como dispone la Ley

Expediente DI-509/1995-3

Este expediente versa sobre una queja de una ciudadana que solicitó una licencia al Ayuntamiento de Zaragoza para instalar un ascensor en una vivienda, en la que residen varias personas mayores con diversas minusvalías que en algunos casos les obliga a ir en silla de ruedas. Ante la imposibilidad de estos vecinos de poder salir a la calle, la Comunidad decidió instalar un ascensor, para lo que solicitaron licencia al Ayuntamiento de Zaragoza que la denegó en base a que el ancho de la escalera resultaría 14 centímetros menos del mínimo exigido por la normativa.

Solicitamos información al Concejal Delegado de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente del Ayuntamiento de Zaragoza, que no respondió a esta solicitud ni al recordatorio que se efectuó posteriormente, por lo que el expediente hubo de ser archivado por silencio administrativo.

La ciudadana se ha puesto en contacto con esta Institución en varias ocasiones informándonos de que hasta ahora el Ayuntamiento no ha encontrado solución a su problema.

Expediente DI-558/1995-3

Este expediente versa sobre una queja relativa a una familia gitana, residente en la localidad de Gallur, que habitan en una chabola por que nadie quiere arquilarles una vivienda.

Se trata de una familia compuesta por el matrimonio y 3 hijos menores. El padre trabaja como jornalero en Gallur

desde hace tiempo y cuentan, por tanto, con ingresos mensuales fijos.

Según informes que llegaron a esta Institución de la Asistente Social y el Párroco de Gallur, se trata de una familia normalizada e integrada con el resto de la población. Los hijos están todos escolarizados y acuden regularmente al colegio. No ejercen la mendicidad, ni poseen antecedentes penales por ejercer prácticas delictivas. Desde que se instalaron en Gallur, ocupan una chabola, de material prefabricado que no reúne las mínimas condiciones de higiene y salubridad que requiere una vivienda. Han tratado de acceder a viviendas de alquiler en Gallur pero los propietarios al saber que era una familia de raza gitana, se han negado a alquilarles una vivienda digna.

Parece ser que comportamientos anteriores de otras familias gitanas, han producido tal desconfianza en el pueblo que nadie quiere alquilarles una vivienda por el temor a que se reproduzcan actitudes desordenadas.

La Institución del Justicia de Aragón, envió un escrito al Ayuntamiento de Gallur expresando su preocupación por este tipo de comportamientos y haciendo una llamada a la solidaridad, la responsabilidad, y la sensibilidad de las Instituciones y de los ciudadanos de Gallur, para dar entre todos una respuesta a la necesidad de una familia que ha dado el paso hacia la integración efectiva.

Sin embargo, hasta el momento nadie ha dado solución al problema.

Expediente DI-715/1995-3

Este expediente versa sobre una queja relativa a la desconformidad de una ciudadana con la denegación de su solicitud del Ingreso Aragonés de Inserción y que dio lugar a la siguiente Recomendación:

« Con fecha 16 de Agosto del año en curso me dirigí a usted en solicitud de información relacionada con la queja presentada en esta Institución, y que quedó registrada con el número de referencia arriba indicado. En el referido escrito, una ciudadana mostraba su desconformidad por la denegación a su solicitud del Ingreso Aragonés de Inserción

Analizados en profundidad los informes de la ciudadana, el informe social y el remitido por el Director General de Bienestar Social, he estimado oportuno exponerle las siguientes

CONSIDERACIONES

a) El hecho de que esta ciudadana viva en una borda, en precario, y con unos ingresos de aproximadamente 250.000 ptas./año, no parece fruto de una opción, sino más bien la única alternativa que puede permitirle su economía.

b) En el informe social y documentos que le acompañan se constata que esta ciudadana está inscrita en el INEM, sin que hasta el momento haya recibido ninguna oferta de trabajo. A pesar de encontrarse en situación de desempleo, debido al trabajo artesanal que realiza y a las buenas relaciones que mantiene con los vecinos de Bergua y Fiscal, manifiesta no sentirse en situación de marginalidad. Se constata a su vez, en el informe social, que su hijo está escolarizado, cursando 2º curso de E.G.B. en el C.P. de Boltaña, al cual se desplaza todos

los días desde Fiscal, a donde, con anterioridad, le ha bajado su madre o alguien desde Bergua. Los gastos de transporte y comedor están sufragados en su totalidad por una beca del M.E.C. No ha repetido ningún curso ni tampoco presenta problemas en cuanto a su asistencia.

c) Esta ciudadana suscribió en su totalidad los Acuerdos del Proyecto de Inserción, sin que conste en el informe social ningún rechazo a la integración socio-laboral. Lo reafirma el hecho de que haya solicitado trabajo en hoteles y se haya ofrecido como monitora para los cursos de Educación de Adultos.

d) Entre los Acuerdos suscritos por esta ciudadana figura el reiterar el diálogo con el padre de su hijo para establecer un régimen de visitas y una pensión alimenticia. El artículo 15 del Decreto 57/94 establece que en el supuesto de ejercicio de la acción de reclamación de alimentos, se podrá conceder provisionalmente el I.A.I., hasta tanto se haga efectivo el derecho correspondiente, hecho que no ha sido contemplado en la valoración de su expediente

e) Del informe social y documentos que lo acompañan se evidencia que esta ciudadana reúne todos los requisitos que contempla el Decreto 57/94 por el que se regula el Ingreso Aragonés de Inserción.

A lo anteriormente expuesto son de aplicación los siguientes preceptos legales:

1º) La Ley 1/1993, de 19 de febrero, de Medidas Básicas de Inserción y Normalización Social, en su Preámbulo III establece que: el Ingreso Aragonés de Inserción se configura como un programa social dirigido a toda persona que reúna los requisitos y condiciones exigidos.

2º) El Decreto 57/94 por el que se regula el I.A.I., en su artículo 1º, determina que: el I.A.I. comprende prestaciones económicas destinadas a garantizar los recursos mínimos de subsistencia, así como actuaciones dirigidas a lograr la plena integración social, y, en su caso, laboral, de los destinatarios.

3º) El artículo 18 del citado Decreto dispone: El Plan Individualizado de Inserción para alcanzar su finalidad incluirá, según proceda en cada caso, acciones dirigidas a:

a) Apoyar el desarrollo personal, la convivencia y las relaciones familiares.

b) Potenciar la educación y formación que permitan la adquisición y desarrollo de hábitos y actitudes, así como la incorporación de recursos personales, sociales y laborales.

c) Facilitar los mecanismos que posibiliten el acceso al mercado de trabajo.

4º) A mayor abundamiento, el artículo 21 establece que los Proyectos de Inserción deberán desarrollar una o varias de las siguientes áreas:

a) Preventiva: dirigida a personas en situación de riesgo de exclusión o marginación, mediante actividades de apoyo personal y sociofamiliar, atención a la infancia y juventud y todas aquellas que favorezcan la prevención de situaciones de desestructuración familiar.

b) Formativa: para la obtención de un nivel educativo básico y la adquisición y desarrollo de hábitos sociales y recursos personales.

c) Ocupacional: destinada a la promoción, rehabilitación o reinserción de las personas, mediante aprendi-

zaje de hábitos y actitudes para la inserción laboral y la calificación profesional y a través de actividades de orientación, seguimiento y apoyo para el acceso al mercado de trabajo

De lo anteriormente expuesto se evacúan las siguientes

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El fundamento primero de la resolución del recurso por el que se deniega el I.A.I., a esta ciudadana expresa lo siguiente:

« Según la Constitución española, los españoles tienen el derecho a fijar su residencia libremente. Ningún comentario puede hacerse al contenido de ese derecho. Ninguna actuación de la Administración puede conculcar el ejercicio de ese derecho y en este caso la Administración no ha realizado actuación alguna que impida el ejercicio de este derecho. Aunque sí parece necesario determinar que la recurrente debe ser consciente de las consecuencias positivas o negativas que su opción le supone.»

Es decir, a la ciudadana se le permite «residir libremente» en Bergua, no obstante por ello se le deniega el I.A.I. pero sin conculcar su derecho a la libre elección de residencia. Es difícil comprender este fundamento desestimatorio.

El espíritu del Decreto que regula el I.A.I. no se resume en una prestación que garantice unos recursos mínimos, sino que este programa contempla la plena integración social y laboral de sus destinatarios. No alude el Decreto, en ninguno de sus artículos, que la integración social y laboral no pueda efectuarse en una localidad rural como la de Bergua, donde libremente tienen su residencia otras familias que, de este modo, contribuyen a evitar el despoblamiento de los pueblos de nuestra Comunidad Autónoma.

En el caso de esta ciudadana se determina, en el Acuerdo de Inserción que deberá procurarse una vivienda en mejores condiciones y en un municipio que le ofrezca mayores posibilidades sociales y laborales. Olvida el Asistente Social que esta ciudadana vive en el medio rural, con las peculiaridades que ello conlleva, y que desde hace ocho años trata de integrarse, como se reconoce en el propio informe social, dentro de ese medio rural con la actividad laboral que sabe ejercer, fundamentalmente la artesanía. Es legítima y admisible la elección de esta ciudadana de integrarse social y laboralmente en el ámbito rural que libremente ha elegido para residir y ejerciendo la actividad que sabe realizar, sin que ello pueda suponer un impedimento para ser beneficiaria del I.A.I.

SEGUNDA.- No parece aceptable que se esgrima como argumento de la denegación el hecho de que la solicitante manifieste que el importe de la prestación lo destinaria a la adquisición de material. El trabajo artesanal de esta ciudadana se acomoda a la política diseñada por las Cortes de Aragón para el desarrollo de un tejido empresarial-artesanal, puesto de manifiesto por la Ley 1/1989, de Artesanía de Aragón, que en su preámbulo establece:

« La presente Ley pretende regular y favorecer las manifestaciones artesanales en la Comunidad Autónoma de Aragón, estimulando su mantenimiento, propiciando

el autoempleo, vinculando, en su caso, artesanía y turismo y procurando que sirvan al tiempo para alentar los recursos socioeconómicos, tantas veces escasos, del medio rural. »

A este respecto el artículo 18 del Decreto 57/94 es determinante cuando establece que los Acuerdos de Inserción incluirán acciones que permitan la incorporación de recursos personales, sociales y laborales.

TERCERA.- Por último, tampoco cabe aceptar el fundamento tercero de la resolución en el que se afirma que: el I.A.I. se ha configurado como un programa social orientado a normalizar las condiciones de vida de aquellas personas que se encuentran en estado de necesidad, así como la integración social de las personas que padezcan situaciones de marginación que sin duda se producen como consecuencia de la situación socioeconómica actual y no de una situación cuando no querida al menos consentida tal y como dispone en el artículo 1 del Decreto 57/94 por el que se regula el I.A.I.

El artículo 1 del citado Decreto no distingue entre situaciones de marginación provocadas por la situación socioeconómica actual (desempleados de larga duración...) y las ocasionadas por consentimiento propio involuntario (alcohólicos, drogadictos, cultura gitana, cultura hippie...). Y sin duda, ambas situaciones de marginación son susceptibles de integración social, a través de los Proyectos de Inserción del I.A.I.

En el expediente de esta ciudadana, ninguna de sus manifestaciones en contra de su integración laboral, bajo dependencia empresarial, son suficientes para juzgar a priori su no disposición a cumplir los Acuerdos de Inserción. Esa Administración olvida que la integración sociolaboral también puede llevarse a cabo, siguiendo el espíritu del I.A.I., a través de la actividad artesanal que viene ejerciendo la interesada desde hace años.

En cualquier caso, el Decreto dispone de los mecanismos de control necesarios para que la prestación sirva para la finalidad que se pretende. En este sentido, el artículo 23 establece un seguimiento de los beneficiarios que se llevará a cabo por los Servicios Sociales, así como la suspensión de la prestación si no se llevan a cabo las actividades del Acuerdo de Inserción.

Por todo lo anteriormente expuesto y en virtud de las facultades que me confiere la Ley 4/1985, de 27 de Junio, Reguladora del Justicia de Aragón, he resuelto formular la siguiente

RECOMENDACIÓN

Que en virtud del artículo 105.1 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, se proceda a revocar la denegación del I.A.I. de este expediente, por entender que su concesión se ajusta a lo exigido en el Decreto 57/1994 por el que se regula el Ingreso Aragonés de Inserción, sin que en ningún caso la residencia en la localidad de Bergua, ni el ejercicio de la actividad artesanal constituyan un impedimento para su concesión. »

Respuesta de la Administración

El Consejero de Presidencia y Relaciones Institucionales nos envió la respuesta de la Dirección General de Bienestar

Social que rechazaba la Recomendación del Justicia de Aragón y que transcribimos en su totalidad:

« **PRIMERO.-** De la lectura del fundamento primero de la citada Orden de 10 de julio de 1995 no se deduce la conclusión determinada en su informe o al menos no es la interpretación que permite al citado fundamento cuando bien claro se afirma que la Administración no puede conculcar este derecho.

Este no es el motivo ni principal ni accesorio de la resolución denegatoria cuando de su exposición sólo se manifiesta que la libre elección de la forma de vida es particular y voluntaria, pero no debe ser obstáculo para recordar que de esa decisión libre se derivan una serie de consecuencias y responsabilidades que deben ser aceptadas por quien las adopta.

El que conste en los fundamentos de la citada Orden, es el resultado de su colocación sistemática dentro del orden seguido para dar cumplida respuesta a las alegaciones formuladas por la ciudadana, de forma que se pueda determinar una conclusión resolutoria final.

No obstante, no debe olvidarse que las manifestaciones sobre las condiciones de habitabilidad de su vivienda las realizó la propia solicitante. Sobre la borda en la que vive, la solicitante manifestó en su recurso ordinario que era habitable, en condiciones normales y que no le planteaba ningún problema.

SEGUNDO.- Ciertamente es que el Ingreso Aragonés de Inserción no es sólo una prestación social, cuanto que en el art.º 2 de la Ley 1/93 de 19 de Febrero de Medidas de Inserción y Normalización Social, se dispone que comprende prestaciones económicas, destinadas a garantizar los recursos mínimos de subsistencia, y actuaciones dirigidas a lograr la plena integración social y laboral de sus destinatarios.

Hasta aquí de acuerdo, ninguna objeción o tacha puede hacerse, pero no debe olvidarse que el Ingreso Aragonés de Inserción tiene por objeto el establecimiento de un programa social orientado a la normalización e integración de aquellas personas que se encuentren en estado de necesidad o padezcan situaciones de marginación.

Es en estos dos conceptos en los que debe fijarse para determinar si una persona puede ser receptora o no, del Ingreso Aragonés de Inserción, independientemente y de carácter complementario es el contenido propio de las acciones del Ingreso Aragonés de Inserción.

Primero deberá reunir los requisitos exigidos en el artículo 1º y 4º de la Ley 1/93 de 19 de Febrero de Medidas de Inserción y Normalización Social, y artículos 1º y 2º del Decreto 57/94 de 23 de Marzo por el que se regula el Ingreso Aragonés de Inserción, y posteriormente determinar el contenido de las actuaciones a desarrollar.

TERCERO.- Tampoco se pone en duda que en el Decreto 57/94 de 23 de Marzo por el que se regula el Ingreso Aragonés de Inserción, no se establezca una afirmación como la manifestada de no aludir el que no se pueda residir en Bergua o dónde libremente se considere, como no podía ser de otro modo.

En su informe se dice, que es legítima y admisible la elección de esta ciudadana de integrarse social y laboralmente en el ámbito rural que libremente ha elegido para residir y ejerciendo la actividad que sabe realizar, sin que ello pueda suponer un impedimento para ser

beneficiaria del Ingreso Aragonés de Inserción. Pero esta Administración opina que será así siempre y cuando se cumplan los requisitos para ser beneficiario, que ya se han mencionado anteriormente.

Cualquier persona puede instalarse en el medio rural o en la localidad que considere adecuada, con el fin de evitar el despoblamiento, pero no obstante habrá de ser consciente de las posibilidades de subsistencia, las cuales no deberían depender de ayudas destinadas a la subsistencia o integración socio-laboral, para supuestos de marginación o estados de necesidad. Para evitar el despoblamiento de las zonas rurales o el desarrollo socioeconómico del medio rural existen otros cauces o medidas socioeconómicas.

CUARTO.- Ahora bien, se está olvidando en su informe que aún habiendo firmado los Acuerdos de Inserción, la solicitante ha manifestado no querer ajustarse a una situación laboral reglada a no ser que su situación económica sea tan precaria que le obligue a ello. Con ello da prueba de que su inserción laboral pasa forzosamente por la actividad artesanal, pero claro a través de la normativa prevista para estos fines y no a través de un programa social de integración. En todo caso la vía sería a través de medidas de fomento como las subvenciones u otras medidas económicas y no de una prestación social.

QUINTO.- Abundando en lo ya expuesto, decir que la Comunidad Autónoma de Aragón a través de sus instituciones, debe apoyar la actividad artesanal pero siempre que este se lleve a efecto a través de la forma prevista en la normativa vigente que regula la actividad artesanal.

Así la propia Ley de Artesanía, citada por el informe, señala el objeto de la misma (art. 1), quien tendrá la consideración de artesano (art. 7) y las condiciones para el acceso a las ayudas al fomento y desarrollo artesanal (art. 9). De todas formas afirmar que el Ingreso Aragonés está pensado para apoyar el desarrollo artesanal o favorecedor de la misma supone desconocer el fundamento y alcance para el que sin duda fue concebido y así resulta de una visión global de aquellos recursos de tipo social existentes en nuestra Comunidad Autónoma.

Reiterar, una vez más, que la finalidad del Ingreso Aragonés de Inserción aun cuando incluya acciones de recursos personales sociales o laborales, están destinados a lograr la integración de aquellas personas marginadas o en estado de necesidad pero no al fomento de la artesanía. La declaración para la adquisición material manifestada por la recurrente, no se olvide, no es sino una forma de lograr una vía de financiación de su actividad, lejos, por tanto, de la filosofía, objeto e interés de un Programa Social como el Ingreso Aragonés de Inserción.

SEXTO.- Por último, en su informe se afirma que tampoco cabe aceptar el fundamento tercero de la resolución: «... el Ingreso Aragonés de Inserción se ha configurado como un programa social orientado a normalizar las condiciones de vida de aquellas personas que se encuentran en estado de necesidad, así como la integración social de las personas que padezcan situaciones de marginación que sin duda se producen como consecuencia de la situación socioeconómica actual y no de una situación cuando no querida al menos consentida tal y

como dispone en el artículo 1 del Decreto 57/94 por el que se regula el Ingreso Aragonés de Inserción».

Desde esta Administración se considera adecuada la interpretación dada al contenido del artículo primero y manifestada en el fundamento tercero de la Orden desestimatoria, cuanto que la interpretación del citado artículo, realizando no una interpretación literal sino amplia de los conceptos de estado de necesidad y de marginación, a esas situaciones marginales o de necesidad. Sin duda se están refiriendo a situaciones de marginación o de necesidad no queridas por los solicitantes, excluyendo aquellas situaciones admitidas o provocadas directa o indirectamente por lo solicitantes.

El Preámbulo de la Ley 1/93 de 19 de Febrero de Medidas de Inserción y Normalización Social no es una norma ni se aplica directa o indirectamente, pero nos muestra el fundamento e ideas guía que ha inspirado la configuración del Ingreso Aragonés de Inserción.

En su Preámbulo nos dice: «Que la sociedad postindustrial tiene como uno de sus efectos no deseados la aparición de importantes bolsas de marginación... Consecuencia obligada es el desarrollo de nuevos instrumentos de política social que permitan la cobertura social de los colectivos e individuos marginados.

La caracterización del Estado español como un Estado Social obliga a los poderes públicos a promover la igualdad real y efectiva de los ciudadanos impidiendo que los mismos vivan en condiciones contrarias a la dignidad de la persona.

Para el cumplimiento de este deber se han instrumentado un importante conjunto de medidas de carácter asistencia que sin embargo no resultan suficientes. Por ello se hace preciso la constitución de un nuevo Programa Social que adapte el modelo de acción social tradicional a las necesidades del presente. A mayor abundamiento el Ingreso Aragonés de Inserción se configura como un programa social dirigido a toda persona que reúna los requisitos y condiciones exigidos».

Lo que claramente se deduce es que este Programa Social no puede ir dirigido hacia aquellas personas que voluntariamente se sitúan, aunque pueda parecer paradójico ante una situación supuesta de necesidad, por ejemplo el despido voluntario del propio trabajo y luego pedir una ayuda social, (que incluso el INEM no reconoce el derecho a recibir la prestación por desempleo).

Tampoco parece aceptable equiparar las situaciones de marginación o de necesidad derivadas de situaciones involuntarias y lo que se llama consentimiento propio involuntario que sí puede apreciarse en los supuestos de alcoholismo o drogadicción en los que concurren circunstancias personales, sociales y familiares muy complejas, con una decisión de vivir conforme a una determinada cultura o estilo de vida, en la que sin duda no puede apreciarse esas situaciones tan complejas y mucho menos apreciarlas después de lo manifestado por la recurrente, y decir que el vivir un estilo de cultura determinado es una situación de marginación o de necesidad.

Parece oportuno distinguir que mientras una persona entra en el alcoholismo o la drogadicción por causas muy complejas o se nace en la cultura gitana, no se nace o se entra de forma involuntaria en un estilo de vida o de entender la misma, sino que esta situación es consciente.

CUARTO.- Por último recordar que la propia solicitante, ha expresado tanto durante la elaboración de los estudios sociales y en su escrito de recurso que no se encuentra en estado de necesidad o de marginación -elementos fundamentales para ser perceptor de la prestación social-, que las condiciones habitabilidad de su vivienda son normales y que se considera integrada y por tanto no marginada. Como puede deducirse la resolución no puede ser otra que la que inicialmente se tomó por parte del Servicio Provincial de Bienestar Social y Trabajo de Huesca y posteriormente confirmada por Orden del Excmo. Sr. Consejero de Bienestar Social y Trabajo, ya que no se aprecia estado de marginación o de necesidad.

Por cuanto antecede, se ha decidido **NO ACEPTAR** la Recomendación formulada por el Excmo. Sr. Justicia de Aragón en su escrito de 10 de Octubre de 1995, y en consecuencia no revocar la Orden de 10 de julio de 1995 del Excmo. SR. Consejero de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo por la que se desestimó el Recurso Ordinario presentado por D^a. C.B.A. contra la denegación del Ingreso Aragonés de Inserción por Resolución de la Jefa del Servicio Provincial de Bienestar Social y Trabajo de Huesca. »

Expediente de oficio DI-785/1995-3

Con fecha 22 de Setiembre de 1995 se inició en esta Institución expediente de oficio con el fin de llevar a cabo un estudio sobre el voluntariado social en la Comunidad Autónoma de Aragón, con la finalidad de analizar la situación del voluntariado en los diversos sectores sociales en que realizan sus actividades, así como reconocer, promover e impulsar la actividad voluntaria en todas sus modalidades.

En virtud de la tramitación del citado expediente nos dirigimos a la D.G.A. solicitando nos remitiera los siguientes datos:

« 1º) Qué programas y proyectos, promovidos por esa Administración se han llevado a cabo para fomentar el voluntariado social en la Comunidad Autónoma de Aragón.

2º) Qué programas y proyectos de voluntariado social, promovidos por entidades colaboradoras, han sido subvencionados por la D.G.A.

3º) ¿Existen en la actualidad proyectos de desarrollo normativo de la Ley 9/1992, de 7 de Octubre, del Voluntariado Social? »

Se solicitó a su vez el catálogo de recursos de voluntariado social de la Comunidad Autónoma.

La Respuesta del Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo se produjo en los siguientes términos:

« 1º) Desde la Dirección General de Bienestar Social no se desarrolla ningún programa ni proyecto de ejecución directa que fomente el Voluntariado Social.

2º) La Dirección General de Bienestar Social no cuenta con convocatoria de subvenciones específicas para programas y proyectos de Voluntariado Social. No obstante en los Convenios suscritos con entidades sociales para el mantenimiento de la organizaciones y desarrollo de actividades, algunas de ellas dedican parte de la cuantía asignada a la formación y fomento del Voluntariado.

De forma específica en los Convenios con Cáritas y Cruz Roja se contempla un apartado concreto de 500.000 y 1.000.000 de pesetas, respectivamente para la formación y el desarrollo de acciones de voluntariado.

3º) En la Ley 9/1992 del Voluntariado Social se preveía la elaboración de un reglamento que desarrollara el contenido de la misma. Con este fin la Dirección General de Bienestar Social a finales de 1994 suscribió un Convenio de Colaboración con la Universidad de Zaragoza para que el personal especializado elaborara un Informe que sirviera de base para el proyecto del Decreto. En este momento se está estudiando por técnicos del Departamento el referido documento y analizando el desarrollo normativo específico necesario para dar cumplimiento a lo establecido en la propia Ley 9/1992 del Voluntariado Social.

4º) En lo relativo al Catálogo de recursos de Voluntariado Social de la Comunidad Autónoma de Aragón informar que de manera expresa no está publicado, si bien se contempla en la GUÍA DE RECURSOS SOCIALES DE ARAGÓN, que en soporte informático, incluye aquellas asociaciones que cuentan con voluntariado en el desarrollo de sus programas. Esta GUÍA ha sido ampliamente difundida a organismos y entidades relacionados con la Acción Social. »

A la vista de lo anteriormente expuesto el Justicia de Aragón adoptó la siguiente Resolución:

« 1º) Remitir a las Cortes de Aragón y a la Diputación General de Aragón el Informe sobre el Voluntariado Social en Aragón con el fin de contribuir al fomento y reconocimiento de la labor de los voluntarios en Aragón. Como Anexo al mismo se adjunta una guía de centros ubicados en la Comunidad Autónoma de Aragón que necesitan voluntarios para el cumplimiento de sus fines, con el objeto de que se adopten las medidas necesarias de estudio y divulgación para suplir las carencias actuales.

2º) Formular RECOMENDACIÓN a la Diputación General de Aragón en el sentido que se lleve a cabo el desarrollo reglamentario de la Ley de las Cortes de Aragón 9/1992, de 7 de Octubre sobre el Voluntariado Social con el fin de conseguir su pleno cumplimiento.

3º) Formular SUGERENCIA a la Diputación General de Aragón en el sentido de que se potencie la acción administrativa de fomento, ayuda, divulgación y reconocimiento de la labor del Voluntariado Social en la Comunidad Autónoma de Aragón de acuerdo con las conclusiones del «Informe sobre el voluntariado Social en Aragón». »

9. TRABAJO

TRABAJO				
	1995	1994	1993	TOTAL
Expedientes incoados	80	20	39	139
Expedientes archivados	75	20	39	134
Expedientes en trámite	5	0	0	5

En la materia de Trabajo se han presentado quejas que, por una parte, se refieren a problemas con empresas particulares en las que pese a caer fuera de las competencias de la Institución, hemos tratado siempre de cumplir al máximo el deber de información y orientación. Por otra, se refieren a cuestiones en las que la Comunidad Autónoma no tiene competencias en la materia pero en las que, cuando menos, estamos obligados a dar la atención que quien acude a El Justicia espera obtener.

Con relación a estas últimas, no todas las quejas que se refieren a temas que exceden de nuestro ámbito competencial son automáticamente remitidas al Defensor del Pueblo, recibiendo distinto tratamiento según su contenido.

Si no ofrecen ninguna duda sobre la ausencia de irregularidad de la Administración aunque se refiera a la Central, así se hace saber al interesado procediéndose al cierre de la queja. Si la irregularidad detectada es fácilmente subsanable y sólo requiere una actuación informal del órgano competente ubicado dentro de nuestro ámbito territorial, se realiza la gestión y una vez superado el problema se comunica al interesado. Por el contrario, si en el contenido de la queja se desprende la necesidad de una investigación formal, procedemos a remitirla al Defensor del Pueblo.

En el año 1995, las cifras de paro continúan siendo muy elevadas en la sociedad española. Ante esta situación, son bastantes los ciudadanos que, al agotarse las prestaciones por desempleo, se dirigen a la Institución solicitando información para conseguir un puesto de trabajo.

Al respecto debemos subrayar la existencia de un importante número de quejas en las que se denuncian la ausencia en los programas autonómicos de fomento de empleo de medidas específicas que incentiven la contratación de uno de los colectivos más afectados por el paro (mayores de 45 años). Tras los diversos contactos mantenidos por la Institución con una Asociación que reúne al citado colectivo, en los que se estudiaron conjuntamente los incentivos y las limitaciones para el acceso a un puesto de trabajo tanto en el sector público como en el sector privado, el Justicia de Aragón consideró oportuno formular Sugerencia a la Diputación General de Aragón sobre la posibilidad de introducir en los futuros programas autonómicos de fomento de empleo discriminaciones positivas en favor de los trabajadores mayores de 45 años, de la misma forma que ya se vienen realizando para otros colectivos desfavorecidos como son los jóvenes menores de 30 años y las mujeres.

La Diputación General de Aragón aceptó la sugerencia realizada introduciendo en el Decreto sobre Fomento de Empleo para 1995 medidas específicas para este colectivo: «mientras que con carácter general se exige que, para poder acceder a la subvención, el trabajador se encuentre en situación de desempleo durante 12 meses continuados, a los mayores de 40 años sólo se les exige que se encuentren en esta situación durante 6 meses, con lo que se rebaja el requisito general y hace posible que haya un mayor número de beneficiarios de este colectivo».

Igualmente se presentó escrito de queja en el que se denunciaba la discriminación de los mayores de 40 años en el Reglamento de Seguridad Privada.

En la materia de colocación o empleo se ha planteado quejas relativas a las Oficinas de Empleo: una relativa a la inexistencia de impresos relativos a la renuncia de la acción formativa y otra relativa a la pérdida parcial del subsidio por

desempleo por una supuesta deficiente información de un funcionario que carecía de placa identificativa.

En este último extremo se formuló Sugerencia a la Dirección Provincial del Instituto Nacional de Empleo para que se agilizaran los trámites para adaptar el sistema de identificación empleado en las Oficinas de Empleo a lo establecido en el artículo 35 b) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. La Dirección Provincial del Instituto Nacional de Empleo puso de manifiesto que la Dirección General ha realizado una consulta al Ministerio de Administraciones Públicas sobre el sistema de identificación que debería ser empleado.

Han sido frecuentes las consultas realizadas sobre los criterios de selección empleados en las Oficinas de Empleo para acceder a las ofertas de empleo.

En las prestaciones de desempleo las quejas han versado sobre diversas cuestiones: falta de notificación de la resolución, denegación y suspensión de la prestación etc.

En la materia de Fomento de Empleo ha suscitado queja la exclusión de los beneficios otorgados por la legislación vigente -sin admitir la presunción iuris tantum- a las contrataciones que afecten al cónyuge, ascendientes, descendientes y demás parientes por consanguinidad o afinidad hasta el segundo grado inclusive del empresario o de quienes ostenten cargos de dirección o sean miembros de los órganos de administración de las empresas, que revistan la forma jurídica de sociedad, y las que se produzcan con estos últimos.

Igualmente se presentó escrito de queja manifestando la falta de notificación de la resolución a la solicitud de los incentivos previstos en la Ley 22/1994, de 30 de julio, de Medidas Urgentes sobre Fomento de Empleo y Protección por Desempleo por la contratación por tiempo indefinido de un trabajador mayor de 45 años inscrito como desempleado. A tal efecto realizamos un recordatorio de deberes legales a la Dirección Provincial del Instituto Nacional de Empleo para que cumpliera con lo establecido en el artículo 4 de la Orden de 6 de agosto de 1992, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de las ayudas para el fomento del empleo de la contratación indefinida establecidas en la Ley 22/1992, de 30 de julio, de Medidas Urgentes sobre Fomento de Empleo y Protección por Desempleo que determina que la concesión o denegación de las subvenciones y, en su caso, de las bonificaciones de las cuotas de la Seguridad Social se hará mediante resolución expresa de los Directores Provinciales del Instituto Nacional de Empleo, la cual deberá dictarse en el plazo de treinta días, contados a partir de la presentación de la solicitud o de la fecha de la subsanación de los defectos formales.

En el ámbito autonómico se han planteado numerosas quejas relativas a la denegación por falta de disponibilidades presupuestarias de las subvenciones previstas en el Decreto 60/1994, de 6 de abril, de la Diputación General de Aragón, sobre Fomento del Empleo y la Orden de 8 de abril de 1994 por la que se convocan subvenciones de Fomento de Empleo para 1994, denunciando la concesión de subvenciones presentadas con posterioridad a otras que han sido denegadas por falta de crédito presupuestario.

A tal efecto, se realizó una Recomendación a la Diputación General de Aragón solicitando que se revisen las solicitudes de subvención en el sentido que cumplidos los requisitos y condiciones incluidas en el Decreto 60/1994, de 6 de abril, de la Diputación General de Aragón, sobre Fomento

del Empleo y la Orden de 8 de abril de 1994 del Departamento de Economía y Hacienda, por la que se convocan subvenciones por Fomento de Empleo para 1994, sean atendidas por orden de entrada conforme a lo dispuesto en el artículo 74 de la Ley 30/1992, de 26 de diciembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. El Consejero de Economía y Hacienda aceptó la recomendación realizada.

En la materia de concesión de ayudas a las pequeñas y medianas empresas, una Sociedad Anónima Laboral presentó escrito de queja en el que manifestaba su disconformidad con la resolución de la solicitud de subvención presentada al amparo de lo dispuesto en el Decreto 80/1988, de 10 de mayo, de la Diputación General de Aragón y la Orden de 5 de julio de 1994 del Departamento de Industria, Comercio y Turismo, puesto que la solicitud presentada tenía por objeto la concesión de las ayudas previstas para la constitución de Sociedades Anónimas Laborales consistentes en subvenciones a fondo perdido mientras que la resolución le concede a la empresa una subvención de 5.00 puntos de interés correspondiente a las ayudas previstas para la implantación de nuevas actividades industriales.

Realizadas las gestiones de investigación pertinentes se efectuó un recordatorio de deberes legales en el sentido que las resoluciones se ajusten a lo establecido en el artículo 89 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

En la materia de seguridad e higiene en el trabajo, la sustancial transformación de las estructuras y procesos productivos operada en nuestro país durante estos últimos años y la introducción de nuevas técnicas y métodos de trabajo han provocado un aumento de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales. Esta Institución, conocedora de las graves consecuencias personales, sociales y económicas de las víctimas de los citados accidentes y enfermedades, comparte con la Asociación que ha presentado la queja, su preocupación por configurar a nivel nacional un marco de protección integral de los trabajadores y familiares afectados.

Un significativo grupo de quejas que se refieren -como hemos señalado anteriormente- a problemas de diversas índole surgidos con empresas particulares, así como la disconformidad con las decisiones de los Tribunales de Justicia, son rechazadas por caer fuera del ámbito de la Institución, sin perjuicio de informar a los interesados de los derechos que conforme a la legislación vigente pueda tener, así como la forma de hacerlos valer.

Finalmente, en el orden de las relaciones institucionales dejar constancia de la colaboración de las Administraciones con competencias en materia laboral, con la labor desempeñada por el Justicia de Aragón.

Los expedientes de más relevancia en este tema son los siguientes:

Expediente DI-1339/94-K-6

« Un ciudadano presentó escrito de queja en el que manifestaba que al agotar en octubre de 1992 la prestación por desempleo, se personó en la Oficina de Empleo de Torrero para informarse si tenía derecho al subsidio por desempleo, el funcionario que le atendió (al que no puede identificar, pues no existía placa identificativa) le

comunicó verbalmente que no tenía derecho a la citada prestación, en virtud de lo cual no presentó la solicitud.

Transcurrido un año se enteró por una conversación casual que tenía derecho al citado subsidio presentando, el 17 de noviembre de 1993, la solicitud del subsidio por desempleo.

La Dirección Provincial del Instituto Nacional de Empleo dictó resolución, con fecha 16 de febrero de 1994, en la que acuerda reconocer la prestación solicitada por un periodo de 720 días desde el 18 de noviembre dándole por perdidos 361 días por presentar fuera de plazo la solicitud, lo que le reduce el periodo máximo de percepción a 359 días.

Al no estar conforme con la citada resolución puesto que la solicitud de la prestación se presentó fuera de plazo debido a que el funcionario que le atendió le había informado incorrectamente interpuso, con fecha 28 de julio de 1994, reclamación administrativa previa

La Dirección Provincial del Instituto Nacional de Empleo dictó resolución, con fecha 31 de agosto de 1994, desestimando en su totalidad la reclamación previa interpuesta al considerar que en dicho escrito no se han aportado las pruebas que desvirtúen los hechos y fundamentos legales que motivaron la resolución.

El ciudadano presenta su queja alegando su disconformidad con la pérdida de los 361 días de prestación por un error en la información dada por un funcionario. Igualmente manifiesta que difícilmente en la reclamación administrativa previa podía presentar pruebas puesto que el funcionario que le atendió no tenía placa identificativa.

Analizada la queja solicitamos información a la Dirección Provincial del Instituto Nacional de Empleo, en base a la misma podemos realizar las siguientes consideraciones:

1) La iniciación del procedimiento para el reconocimiento del subsidio por desempleo corresponde al trabajador que al agotar las prestaciones por desempleo debe presentar la solicitud en el plazo de quince días a la finalización del periodo de espera (artículo 23 del Real Decreto 625/1985, de 2 de abril).

La falta de la solicitud en el plazo correspondiente supone la reducción del subsidio en tantos días como medien entre la fecha en que hubiera tenido lugar el nacimiento del derecho de haberse efectuado la solicitud en tiempo y forma y aquella en que efectivamente se hubiese realizado (artículo 9 del Real Decreto 625/1985, de 2 de abril).

2) En base a los datos obrantes en el expediente resulta imposible determinar si la presentación fuera de plazo se debió a una información incorrecta, debiendo nuevamente subrayarse que la presentación de la solicitud es el acto que inicia el procedimiento dando lugar a la apertura del expediente para su posterior tramitación y resolución.

Ahora bien, la fase de iniciación contempla un primer contacto entre el solicitante portador de la pretensión jurídica de obtener una determinada prestación (subsidio por desempleo) y la Administración Pública actuante, contacto que se efectúa - en el caso que nos ocupa - a través de la Unidad Administrativa de Atención al Público. Al respecto debemos manifestar lo siguiente:

La creación u organización de un servicio público pertenece a la facultad discrecional de la Administración, a la que corresponde determinar las modalidades de prestación, calidad, cantidad, tiempo y lugar de realización, aspectos todos ellos que la Administración titular del servicio puede variar en todo momento por razones de interés general. Sin perjuicio de lo anterior y partiendo de la premisa que la prestación de los servicios se atemperará a las normas que rijan para cada uno de ellos es esencial, cualquiera que sea su articulación técnico-jurídica, el derecho del ciudadano a una «adecuada» información, constituyendo una referencia obligada para valorar su actuación.

Hasta donde debe llegar el nivel de información, tanto en términos cuantitativos como cualitativos, depende en buena medida de los recursos materiales y personales con que cuenta la Administración Pública correspondiente, siempre condicionados por las disponibilidades presupuestarias

Ahora bien, en el proceso de modernización de las Administraciones Públicas debe ocupar un lugar preferente el principio que la organización administrativa debe responder adecuadamente a las necesidades de los ciudadanos y, especialmente, a facilitar las relaciones entre la administraciones públicas y los administrados. Con esta finalidad el legislador en la Ley 30/1992, de 26 noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común establece, en su artículo 35, una importante catálogo de los derechos de los ciudadanos en los procedimientos administrativos, reconociendo que los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones Públicas tiene el derecho no solo a obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar, sino también a identificar a las autoridades y al personal al servicio de las Administraciones Públicas bajo cuya responsabilidad se tramitan los procedimientos.

El catálogo de derechos enunciados en el enunciado artículo 35 no constituye otra cosa que el reverso de unos deberes y responsabilidades de la administración y de los funcionarios.

Habiendo transcurrido más de dos años desde la entrada en vigor de la citada normativa y precisamente por la especial situación de necesidad en que se encuentran los ciudadanos que acuden a las Oficinas de Empleo, realizamos a la Dirección Provincial del Instituto Nacional de Empleo la siguiente **SUGERENCIA**:

Que se agilicen los trámites para adaptar el sistema de identificación empleado en las Oficinas de Empleo a lo establecido en el artículo 35 b) de la Ley 30/1992, de 26 noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. »

Respuesta de la Administración

La Dirección Provincial del Instituto Nacional de Empleo aceptó la SUGERENCIA en los términos que a continuación se detallan:

« En contestación a su escrito... relativo a la información recibida en una Oficina de Empleo por ... y al sistema de identificación empleado para el personal de

esta Dirección Provincial, le manifiesto que en las prioridades del Instituto Nacional de Empleo figura conseguir que la información llegue a los usuarios de forma adecuada y correcta.

En esta línea el INEM ha establecido para 1995 un plan de actuaciones formativas para mejorar la información en las Oficinas, así como el establecimiento de nuevas medidas en el área de atención e información a los usuarios, lo cual mejorará de forma importante la calidad del servicio.

En cuanto al sistema de identificación, le confirmo lo expresado en mi anterior escrito..., en el que le relataba la consulta que nuestra Dirección General tiene planteada ante el Ministerio de Administraciones Públicas.

No obstante agradezco la sugerencia que realiza, la cual traslado a nuestros Servicios Centrales con el objeto que sea tenida en cuenta en la instrucción que nuestro Director General dictará en su día, para implantar el sistema de identificación de personal de este organismo.»

Expediente DI-1482/94-K-5

Un ciudadano presentó escrito de queja en esta Institución en el que manifestaba que al encontrarse en situación legal de desempleo, el 27 de julio de 1994, se personó en la Oficina de Empleo de La Almozara con la finalidad de solicitar la prestación por desempleo donde le comunican que le remitirán un escrito notificándole la cuantía y el tiempo de la prestación y que, en el mes de septiembre, comenzaría a cobrar la prestación.

A mediados de septiembre vuelve a la Oficina de Empleo, donde le comunican que, en breve, le llegaría la carta y en Octubre cobraría la prestación. En el mes de octubre, comenzó a cobrar la prestación, sin recibir la notificación anteriormente señalada. El 3 de noviembre, al ir a sellar la tarjeta del INEM, aprovecho la ocasión para reclamar la notificación, olvidando sellar la tarjeta, de lo cual se dio cuenta el 17 de diciembre.

El ciudadano manifiesta su disconformidad con la sanción que se le ha impuesto -pérdida de la prestación durante un mes y pérdida de la antigüedad- puesto que si no hubiese tenido que reclamar la citada notificación, habría sellado la tarjeta, puesto que ese día estuvo en la Oficina del INEM.

Analizada detenidamente la queja solicitamos información a la Dirección Provincial del Instituto Nacional de Empleo, la cual manifestó lo siguiente:

«Requerido el expediente a la Oficina de Empleo y pedido aclaraciones sobre el particular, se ha informado que el trámite iniciado para sancionarle quedó sin efecto en vista de las alegaciones del interesado sin que se llegara a interrumpir en ningún momento el abono periódico de la prestación. Y por lo que respecta a la antigüedad la tiene recuperada con fecha 5-8-94, es decir, en las condiciones anteriores al inicio del expediente sancionador anulado.»

Al considerarse solucionado el hecho que motivó la queja se procedió al archivo del expediente.

Expediente DI-2/1995-6

«Una ciudadana ha presentado escrito de queja en el que manifiesta que celebró, el día 31 de agosto de 1994, con-

trato por tiempo indefinido con un trabajador mayor de 45 años inscrito como desempleado. La empresaria solicitó la subvención y bonificación que para estas contrataciones establece la Ley 22/1992, de 30 de Julio, de Medidas Urgentes sobre Fomento del Empleo y Protección por Desempleo no habiendo recibido notificación de la resolución concediéndole o denegándole los incentivos anteriormente señalados. Igualmente manifiesta que otro contrato de similares características celebrado con posterioridad no ha planteado este tipo de problemas.

Analizada detenidamente la queja solicitamos información a la Dirección Provincial del Instituto Nacional de Empleo, la cual ha manifestado lo siguiente:

«La empresa «X» presentó la solicitud de incentivos establecidos en la Ley 22/92, de 30 de julio, por la contratación indefinida de la trabajadora D.ª «X» el día 19 de mayo de 1994; esta Dirección Provincial dictó Resolución concesoria el día 2 de junio de 1994 y le abono el importe de 500.000 ptas, el día 13 de junio de 1994.

El día 11 de octubre de 1994 presentó la solicitud de incentivos al amparo de la citada Ley por la contratación indefinida de la trabajadora D.ª «X»; esta Dirección Provincial dictó Resolución concesoria el día 25 de noviembre de 1994 y le abonó el importe de 400.000 ptas. el día 15 de diciembre de 1994.

El día 11 de octubre de 1994 presentó la solicitud de incentivos al amparo de la citada Ley por la contratación indefinida del trabajador D. «X»; esta Dirección Provincial dictó Resolución denegatoria el día 18 de enero de 1995, que envió a la empresa en carta con acuse de recibo el día 8 de febrero de 1995 (se adjunta fotocopia del justificante) pero que fue devuelta sin entregar por el Servicio de Correos el día 14 de febrero de 1995. El mismo día 14 de febrero de 1995 se envió de nuevo la Resolución denegatoria en carta con acuse de recibo (se adjunta fotocopia del justificante) sin que hasta la fecha (27 de febrero) se tenga conocimiento del resultado.»

La sociedad española ha venido experimentando durante los últimos años un deterioro progresivo del empleo y un crecimiento acelerado de las personas que se encuentran en situación de desempleo, siendo los colectivos más afectados por dicha situación los jóvenes, mujeres y trabajadores mayores de 45 años. La Ley 22/1992, de 30 de julio, de Medidas Urgentes sobre Fomento de Empleo, tiene como finalidad potenciar políticas activas de empleo dirigidas a incentivar la contratación de aquellos colectivos con especiales dificultades de inserción laboral.

La creación de puestos de trabajo supone, en momentos de crisis como el actual, un coste económico importante especialmente para las pequeñas y medianas empresas, en virtud de ello realizan contrataciones que se encuentren incentivadas con subvenciones y bonificaciones a la Seguridad Social que reduzcan el riesgo que asumen.

El conocimiento de la concesión y, especialmente, de la denegación de estos incentivos supone, en muchas ocasiones, una dato necesario para determinar la viabilidad económica y el consiguiente mantenimiento del puesto de trabajo creado

A la vista de la información remitida se observa una especial diligencia en las resoluciones por las que se

conceden los incentivos al amparo de la Ley 22/92, de 30 de Julio, de Medidas Urgentes de Fomento de Empleo y Protección por Desempleo, no ocurriendo lo mismo con la resolución denegatoria del citado incentivo

*En virtud de lo anterior y, en uso de las facultades que me confiere la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón considero oportuno formular a la Dirección Provincial del Instituto Nacional de Empleo el siguiente **RECORDATORIO DE DEBERES LEGALES**:*

El artículo 4 de la Orden de 6 de agosto de 1992, por la que se establecen la bases reguladoras de la concesión de las ayudas para el fomento del empleo de la contratación indefinida establecidas en la Ley 22/1992, de 30 de julio, de Medidas Urgentes sobre Fomento de Empleo y Protección por Desempleo determina que la concesión o denegación de las subvenciones y, en su caso, de las bonificaciones de las cuotas de la Seguridad Social se hará mediante resolución expresa de los Directores Provinciales del Instituto Nacional de Empleo... La Resolución deberá dictarse en el plazo de treinta días, contados a partir de la presentación de la solicitud o de la fecha de la subsanación de los defectos formales.»

Respuesta de la Administración

La Dirección Provincial del Instituto Nacional de Empleo aceptó el RECORDATORIO DE DEBERES LEGALES en los siguientes términos:

« Esta Dirección Provincial consciente de la transcendencia que tiene para los peticionarios de incentivos a la contratación el conocimiento de su concesión o denegación, se plantea como objetivo prioritario, entre otros, cumplir con los plazos establecidos por la normativa reguladora para resolver en uno u otro sentido, con las debidas garantías jurídicas. En el caso de la empresa «X», las dos Resoluciones concesorias se dictaron una dentro de los treinta días contados a partir de la presentación de la solicitud y la otra en un plazo ligeramente superior.

Con respecto al expediente objeto de la queja, el plazo de resolución se dilató más de lo deseable por haber optado esta Dirección Provincial en recabar previamente informe de los Servicios Jurídicos.

Que esta Dirección Provincial está en la mejor disposición de atender y ser sensible a las peticiones de esa Institución como en el caso presente de recordatorio sobre el plazo de resolución, lamentado que se haya producido un retraso apreciable, no deseado. Cabe señalar que en la tramitación de este expediente se ha sacrificado la rapidez en su resolución por una mayor garantía jurídica, no habiendo sido posible compatibilizar ambas cuestiones. »

Expediente DI-47/1995-6

En la materia de Fomento de Empleo suscitó queja la exclusión de los beneficios otorgados por la legislación vigente -sin admitir la presunción iuris tantum- a las contrataciones que afecten al cónyuge, ascendientes, descendientes y demás parientes por consanguinidad o afinidad hasta el segundo grado inclusive del empresario o de quienes ostenten cargos de dirección o sean miembros de los órganos de

administración de las empresas, que revistan la forma jurídica de sociedad, y las que se produzcan con estos últimos.

Analizada detenidamente la queja solicitamos información al Defensor del Pueblo, el cual ha manifestado lo siguiente:

« En relación con el asunto expuesto en su queja, hemos de informarle que en su día esta Institución planteó al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social el problema relativo a la denegación de los beneficios establecidos en el Real Decreto 3239/1983, de 28 de diciembre, en base a que el trabajador era pariente en consanguinidad en segundo grado del empresario. Al estimarse que tales subvenciones podían concederse en el caso de acreditar el trabajador que era asalariado y que no existía convivencia, ni dependencia económica, se solicitó informe del Instituto Nacional de Empleo.

Este Instituto en el informe remitido, sostuvo que, aunque quedase desvirtuada la presunción iuris tantum de no laboralidad, establecida en el artículo 1.3. e del Estatuto de los Trabajadores, ello no implicaría la inclusión en los beneficios establecidos en el Real Decreto 3239/1983, de 28 de diciembre.

El citado real Decreto 3239/1983 fue derogado por la Ley 22/1992, de 30 de julio, de Medidas Urgentes de Fomento de Empleo y Protección por Desempleo. Sin embargo, la exclusión contemplada en el artículo 1.3 del derogado Real Decreto se reprodujo en la citada Ley 22/1992. Por ello se solicitó el informe de la Secretaría General de Empleo y Relaciones Laborales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, bien mediante su desarrollo reglamentario, si se estimara que de esta manera no se vulneraba el principio de jerarquía de normas, o bien mediante la modificación del citado precepto.

Para ello, esta Institución sostenía que, aún cuando el Estatuto de los Trabajadores excluía de su ámbito de aplicación a los trabajos familiares, esta exclusión se establece como una presunción iuris tantum, que puede ser destruida al probarse la efectiva existencia de una relación laboral, correspondiendo la carga de la prueba al trabajador. Por otra parte, la Ley General de Seguridad Social posibilita la inclusión de los familiares del empleador en el sistema de la Seguridad Social cuando se demuestre la prestación real del trabajo. Por todo ello, no parece justificable que se prevean unos efectos distintos respecto del fomento de empleo de la contratación indefinida de trabajadores desempleados, en virtud de la existencia de parentesco con el empleador, aun en el caso que se demuestre la condición de asalariados de los mismos.

De otra parte, se añadía que, aún cuando la finalidad de esta exclusión fuera la de impedir situaciones fraudulentas en la obtención de subvenciones, tal finalidad, como declaró el Tribunal Constitucional respecto de la anterior redacción del artículo 7.2 de la Ley General de Seguridad Social (STC 2/1992, de 13 de enero, fundamento jurídico 4º) puede justificar la exigencia de una determinada actividad probatoria por parte del solicitante de la subvención, pero no la denegación radical y absoluta.

Sin embargo, frente a la interpretación extensiva del precepto o, en su caso, la modificación, que era propugnada por esta Institución, la Secretaría General de

Empleo y Relaciones Laborales mantuvo un criterio restrictivo, argumentando que estos incentivos públicos están destinados a trabajadores con especiales dificultades para integrarse en el mercado del trabajo, por lo que no son de aplicación a los parientes del empleador, ya que la situación de éstos para acceder al empleo es más favorable que la de otros trabajadores que carezcan de estos lazos familiares.

Asimismo, se aducía que, al estar fundamentada toda política de incentivos económicos en la aplicación del principio de solidaridad social y debiendo corregir desequilibrios y garantizar el principio de igualdad no puede tratarse igual a quienes son desiguales, de acuerdo con la doctrina reiterada del Tribunal Constitucional. En este sentido se añadía que la citada exclusión de los beneficios estaba basada en la preservación del principio de igualdad, a efectos de que la ausencia de parentesco con el empresario no constituyera un factor discriminatorio adicional entre los desempleados.

Agotados los trámites procedimentales previsto en la Ley 3/1981, de 6 de abril, hubieron de darse por finalizadas las actuaciones seguidas sobre este asunto, sin perjuicio de constatar que en normas posteriores se ratificaba el criterio sustentado por la Administración y de dejar constancia de las actuaciones practicadas y del criterio mantenido al respecto por esta Institución en el informe a las Cortes Generales correspondiente al año 1993. »

Expediente DI-146/1995-6

Un ciudadano interpuso escrito de queja ante esta Institución en el que hacía alusión a que se le había practicado diligencia de embargo de los créditos que tenía contra el Colegio Oficial de Aparejadores y Arquitectos Técnicos de Aragón.

En el escrito de queja manifestaba en síntesis:

« 1º Que debe aplicarse sobre las retribuciones que percibe del Colegio anteriormente citado, la escala de inembargabilidad prevista en los artículos 1449 y 1451 de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

2º Que por aplicación de la citada escala al conjunto de sus retribuciones en 1994 y a las devengadas en 1995 debía quedar como inembargable la cantidad de 397.584'—ptas., que está retenida en el Colegio Oficial de Aparejadores, en virtud de la Diligencia de embargo, a favor de la Hacienda Pública.

Analizada detenidamente la queja solicitamos información a la Delegación de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, la cual manifestó lo siguiente:

«RESULTANDO que los artículos 1449-2 y 1451 de la Ley de Enjuiciamiento Civil refieren la aplicabilidad de la escala de inembargabilidad que allí se establece al «salario, sueldo, pensión, retribución o equivalente» y «retribuciones».

RESULTANDO que de la exigencia derivada del principio de igualdad ante la Ley proclamado en el artículo 14 de la Constitución Española resulta que la reserva del mínimo de subsistencia que supone la inembargabilidad de determinadas cantidades de los sueldos y salarios percibidos debe ser también aplicable a las remuneraciones obtenidas en el ejercicio de una profe-

sión que constituye el principal recurso económico de quien perciba tales remuneraciones.

RESULTANDO que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 114 a) del vigente Reglamento General de Recaudación, no se embargarán los bienes «exceptuados de traba con carácter general por las leyes procesales u otras».

ACUERDA estima el recurso interpuesto, debiendo dejar a su libre disposición la cantidad de 397.584'—ptas., retenidas a favor de la Hacienda Pública en el Colegio Oficial de Aparejadores y Arquitectos Técnicos de Aragón.» »

Al estimarse resuelto el hecho que motivó la queja procedimos al archivo del expediente.

Expediente DI-147/1995-6 y otros

«Un colectivo de ciudadanos presentaron escritos de queja en los que se hacía alusión a la problemática social que provoca el desempleo en los mayores de 40 años y a la ausencia de medidas autonómicas de apoyo y fomento de empleo para este colectivo que si tienen otros grupos sociales, solicitan la mediación del Justicia de Aragón ante las Autoridades Autonómicas para que efectúen una discriminación positiva de este colectivo, incluyéndolos como beneficiarios específicos en las medidas de fomento de empleo.

La sociedad española ha venido experimentando durante los últimos años un deterioro progresivo del empleo y un crecimiento acelerado del número de personas que sufren situación de desempleo.

Ante esta situación se impone la adopción de medidas que permitan potenciar políticas activas de empleo dirigidas a incentivar la contratación de aquellos colectivos cuyas cifras de paro resultan más elevadas, es mayor su tiempo de permanencia en situación de desempleo y encuentran especiales dificultades de inserción en el mercado laboral. Estos colectivos son los jóvenes, las mujeres y trabajadores mayores de 45 años.

La legislación estatal ha adoptado estas medidas incentivando la contratación de estos tres colectivos. Concretamente para el colectivo de trabajadores mayores de 45 años se han adoptado las siguientes:

La Ley 22/1992, de 30 de julio, de Medidas Urgentes sobre Fomento del Empleo y Protección por Desempleo establece, en su artículo 2, el fomento de la contratación indefinida y a jornada completa en favor de los mayores de 45 años que lleven inscritos como desempleados al menos un año otorgándoles una subvención de 500.000 ptas. y a una bonificación del 50 por ciento de las cuotas empresariales a la Seguridad Social por contingencias comunes durante toda la vigencia del contrato.

La Ley 10/1994, de 19 de mayo, de Medidas Urgentes de Fomento de la Ocupación establece, en su artículo 5 y disposición adicional 6ª, el fomento de la contratación temporal y a jornada completa a beneficiarios de las prestaciones de desempleo mayores de 45 años, dándoles derecho a una reducción del 75 por ciento de las cuotas empresariales a la Seguridad Social por contingencias comunes. Estas reducciones se elevarán al 100 por ciento para el primer trabajador contratado por empresas que no tengan trabajador alguno a su servicio desde el 1 de enero de 1994.

En el ámbito autonómico, en virtud del artículo 35.1.14 del Estatuto de Autonomía de Aragón corresponde a esta Comunidad Autónoma la competencia exclusiva sobre la planificación y fomento de la actividad y el desarrollo económico, dentro de los objetivos marcados por la política nacional. Por otra parte, en el artículo 6.2 se encomienda a los poderes públicos aragoneses impulsar una política tendente a la mejora y equiparación de las condiciones de vida y de trabajo de los aragoneses, promoviendo la corrección de los desequilibrios económicos, sociales y culturales.

La Diputación General de Aragón dentro de su actividad de Fomento del Empleo, a través del Decreto 60/1994, de 6 de abril y la Orden de 8 de abril de 1994, pretende incentivar la generación de empleo y facilitar el acceso al mercado de trabajo de los colectivos más desfavorecidos, mediante el establecimiento de programas de ayudas a pequeñas y medianas empresas incluidas las empresas de economía social y a la creación de actividades autónomas.

Los tipos de subvención establecidos son los siguientes:

- Contratación indefinida de trabajadores: importe básico 400.000 ptas.

- Instalación como trabajador autónomo: importe básico 500.000 ptas.

- Creación de Cooperativa o Sociedad Anónima Laboral o incorporación

de socios trabajadores a las mismas: importe básico 500.000 ptas.

Los importes básicos se incrementarán en 100.000 ptas., entre otros supuestos, cuando el trabajador sea menor de 30 años o sea mujer.

Se observa la ausencia de discriminaciones positivas en favor de un colectivo respecto al cual la legislación estatal ha adoptado medidas incentivadoras de la contratación por considerarlo especialmente castigado por la situación de desempleo, nos referimos a los trabajadores mayores de 45 años.

El encontrarse en situación de desempleo supone una situación grave a cualquier edad acentuándose pasada la frontera de los 45 años, por tener que enfrentarse al handicap de la edad y al consiguiente rechazo por parte de los empresarios a la hora de contratar a un trabajador.

La variable de la edad tiene una influencia clara. Es un hecho que el agotamiento de las prestaciones por desempleo afecta más a los trabajadores de mayor edad, pues según aumenta la edad de los beneficiarios, éstos encuentran más dificultades para colocarse y, por tanto, llegan a agotar los periodos a que tienen derecho en mayor medida que los trabajadores más jóvenes, a pesar de tener unos periodos medios superiores.

Además el colectivo de trabajadores mayores de 45 años tienen que afrontar responsabilidades familiares, con una frecuencia superior que los trabajadores más jóvenes. En numerosas ocasiones, las consecuencias de que el cabeza de familia se encuentre en situación de paro son que los hijos tengan que acceder prematuramente al mercado laboral para contribuir al sostenimiento de la unidad familiar, con el consiguiente abandono de los estudios y en detrimento, por tanto, del desarrollo y formación de las futuras generaciones.

En Aragón, según los datos del Instituto Nacional de Empleo, la cifra global de parados es de 57.310 personas. De esta cifra de parados un 18.5 % (10.659) corresponde al colectivo de trabajadores mayores de 45 años, de los cuales un 65.9 % (7028) son hombres y un 34.1 % (3651) mujeres.

Esta Institución quiere manifestar su preocupación sobre las dificultades que los trabajadores mayores de 45 años tienen para incorporarse al mercado de trabajo. En virtud de ello, considero oportuno realizar a la Diputación General de Aragón la siguiente SUGERENCIA:

La posibilidad de introducir en los futuros programas autonómicos de fomento de empleo discriminaciones positivas en favor de los trabajadores mayores de 45 años, de la misma forma que ya se vienen realizando para otros colectivos desfavorecidos como son los jóvenes menores de 30 años y las mujeres. »

Respuesta de la Administración

La Diputación General de Aragón aceptó la SUGERENCIA introduciendo para este colectivo, en el proyecto de Decreto sobre Fomento de Empleo para 1995, la siguiente medida específica : « mientras que con carácter general se exige que, para poder acceder a la subvención, el trabajador se encuentre en situación de desempleo durante 12 meses continuados, a los mayores de 30 años sólo se les exige que se encuentren en esta situación durante 6 meses, con lo que se rebaja el requisito general y hace posible que haya un mayor número de beneficiarios de este colectivo. »

Expediente DI-98/1995-6 y otros

« Han tenido entrada en esta Institución escritos de queja presentados por numerosos ciudadanos en los que manifiestan su disconformidad con la denegación por falta de crédito presupuestario de la solicitud de subvención realizada al amparo de lo establecido en el Decreto 60/1994, de 6 de abril, de la Diputación General de Aragón y la Orden de 8 de abril de 1994 por la que se convocan subvenciones de Fomento del Empleo para 1994. La motivación más frecuente de dicha disconformidad es la concesión de subvenciones a las solicitudes presentadas con posterioridad a aquellas que fueron denegadas por falta de crédito presupuestario.

El Decreto 60/1994, de 6 de abril, de la Diputación General de Aragón, sobre Fomento del Empleo y la Orden de 8 de abril de 1994 del Departamento de Economía y Hacienda, por la que se convocan subvenciones por Fomento de Empleo para 1994, establece - sin ningún tipo de prioridades - los siguientes programas subvencionables:

a) *A empresas que contraten a trabajadores por cuenta ajena con carácter indefinido.*

b) *A trabajadores que se establezcan como autónomos.*

c) *A empresas que revistan forma jurídica de Sociedad Anónima Laboral o Cooperativa, por la creación o incorporación de socios trabajadores a las mismas.*

El crédito presupuestario asignado fue inicialmente de 700.000.000 ptas.

Los criterios seguidos para la concesión de las ayudas, según el informe del Director General de Promoción y Desarrollo Económico, han sido los siguientes:

1.- Las solicitudes pendientes del año 1993 se atendieron con 150.000.000 ptas., tal y como disponía la Disposición Transitoria Segunda del Decreto 60/1994.

2.- Las solicitudes que se acogieron al Decreto anteriormente citado y a la Orden de 8 de abril de 1994 fueron atendidas por orden de entrada hasta que se agotó el presupuesto en el mes de julio.

3.- Posteriormente, se incrementó el presupuesto en 200.000.000 ptas., pero debido al gran número de solicitudes pendientes de resolución y siendo escasos los recursos para atenderlas, la Comisión Interdepartamental de Ayudas y Subvenciones Públicas acordó atender en primer lugar la creación de puestos de trabajo en el sector industrial, en el de la construcción y, posteriormente, los creados en las zonas rurales (y siempre dentro de estas solicitudes teniendo en cuenta la fecha de entrada).

4.- El presupuesto se agotó nuevamente quedando pendientes 787 solicitudes que, ante la imposibilidad de incrementar de nuevo el presupuesto para atenderlas, tuvieron que denegarse por falta de crédito presupuestario en base a lo dispuesto en el artículo 1 del Decreto 60/1994 y el artículo 1 de la Orden de 8 de abril de 1994 y de acuerdo con lo establecido en el artículo 60 de la Ley General Presupuestaria.

En nuestro ordenamiento jurídico, la materia de la subvenciones esta regulada en las siguientes disposiciones:

Derecho propio

La Ley 1/1994, de 19 de mayo, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón, en su disposición adicional segunda, establece que con carácter general la concesión de subvenciones se efectuará con arreglo a criterios de publicidad, concurrencia y objetividad en la concesión

Derecho Supletorio

Por un lado, el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria aprobado por Real Decreto Legislativo 1091/1988 de 23 de septiembre establece, en su artículo 81.6. que las subvenciones se otorgarán bajo los principios de publicidad, concurrencia y objetividad.

Por otro lado, el Real Decreto 2225/1993, de 17 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento para la concesión de ayudas y subvenciones públicas establece, en su artículo 1 apartado primero, que la concesión de las ayudas y subvenciones públicas se efectuará de acuerdo a los principios de objetividad, concurrencia y publicidad, garantizando la transparencia de las actuaciones administrativas.

Hay que señalar que la concurrencia puede adoptar la modalidad de concurrencia competitiva. En tal sentido, el Real Decreto precitado, en su artículo 1 apartado tercero, señala que «a los efectos del presente Reglamento se entiende por subvención en régimen de concurrencia competitiva aquella que imputada a un mismo crédito presupuestario, contempla una eventual pluralidad de solicitudes cuando la concesión requiere la comparación, en un único procedimiento, de dicha solicitudes entre sí, de acuerdo con los criterios establecidos en la norma reguladora o en la convocatoria para resolver sobre su concesión y, en su caso, establecer la cuantía. En este supuesto se podrán estimar las solicitudes a las que se haya otorgado mayor valoración, siem-

pre que reúnan los requisitos determinados en la norma o convocatoria, hasta que se extinga el crédito presupuestario».

Finalmente el artículo 6.2 del citado Real Decreto determina que en los procedimientos de concurrencia competitiva, la resolución se motivará de acuerdo con lo dispuesto en la norma que regule la correspondiente convocatoria, debiendo en todo caso quedar acreditados en el procedimiento los fundamentos de la resolución que se adopte.

En virtud de lo anterior, podemos realizar las siguientes consideraciones:

A la vista del informe emitido por el Director General de Promoción y Desarrollo Económico una misma convocatoria de subvenciones ha estado sometida a dos procedimientos distintos de resolución. Uno de concurrencia ordinaria o simple y otro de concurrencia competitiva que como veremos se efectuó con infracción del ordenamiento jurídico.

El procedimiento de concurrencia ordinaria o simple se aplicó a las solicitudes pendientes del año 1993 y a las solicitudes que se acogieron al tantas veces citado Decreto 60/1994 y la Orden 8 de abril de 1994, en el que cumplidos los requisitos y condiciones incluidas en las disposiciones normativas anteriormente citadas, fueron atendidas por orden de entrada hasta que se agotó el presupuesto en el mes de julio.

El procedimiento de concurrencia competitiva se comienza a aplicar a raíz de la ampliación del presupuesto en el que además de cumplir los requisitos y condiciones establecidos en la norma reguladora y en la convocatoria se añaden, de facto y sin cobertura normativa, otros criterios priorizando la creación de puestos de trabajo en el sector industrial, en el de la construcción y, posteriormente, los creados en las zonas rurales.

La ampliación del crédito presupuestario supone incrementar los fondos disponibles para atender la finalidad perseguida en la norma reguladora de las subvenciones, pero en ningún caso puede amparar una modificación de los criterios de valoración de las solicitudes por cuanto dicha ampliación no modifica el régimen jurídico establecido en la norma.

En este sentido, es claro lo establecido en el artículo 3.3 del Real Decreto 2225/1993, de 17 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento para la concesión de ayudas y subvenciones públicas «A los efectos del presente Reglamento se entiende por subvención en régimen de concurrencia competitiva aquella que imputada a un mismo crédito presupuestario, contempla una eventual pluralidad de solicitudes cuando la concesión requiere la comparación, en un único procedimiento, de dicha solicitudes entre sí, de acuerdo con los criterios establecidos en la norma reguladora o en la convocatoria para resolver sobre su concesión y, en su caso, establecer la cuantía. En este supuesto se podrán estimar las solicitudes a las que se haya otorgado mayor valoración, siempre que reúnan los requisitos determinados en la norma o convocatoria, hasta que se extinga el crédito presupuestario».

Con el objeto de garantizar la transparencia de las actuaciones administrativas, las solicitudes y peticiones deben ser evaluadas de acuerdo con criterios de valoración que el interesado conozca. Por ello la alteración de

las condiciones tenidas en cuenta para la concesión de las subvenciones debiera de haber dado lugar previamente a la modificación de la norma reguladora (Decreto 60/1994 de 6 de abril) o de la convocatoria (Orden 8 de Abril de 1994). Y sin perjuicio de que ni en un caso ni otro podría haber efectos retroactivos (artículo 9.3 de la Constitución Española), al ser desfavorables para algunos solicitantes de la subvención.

A mayor abundamiento, tal y como se establece en el artículo 6.2 del Real Decreto anteriormente citado, en los procedimientos de concurrencia competitiva la resolución se motivará de acuerdo con lo dispuesto en la norma que regule la correspondiente convocatoria, debiendo, en todo caso, quedar acreditados en el procedimiento los fundamentos de la resolución que se adopte. Sin embargo, en la totalidad de las quejas presentadas en esta Institución las resoluciones deniegan la subvenciones solicitadas por falta de crédito presupuestario pese a que de la documentación presentada por el interesado se desprende que se han observado los requisitos y condiciones incluidos en la norma reguladora y en la convocatoria.

Parece claro que la motivación reflejada en la resolución denegatoria no se corresponde con la reflejada en el informe del Director General de Promoción y Desarrollo Económico, puesto que en este último se reconoce que no fue la falta de crédito presupuestario sino la aplicación de los criterios de valoración que no se aplicaron con anterioridad y que en ningún momento tuvieron cobertura legal al no haberse establecido en el Decreto ni en la Orden, ni haberse modificado los mismos como ya hemos señalado.

Por ello y en ausencia de la reiteradamente citada modificación debió seguirse el procedimiento en los mismos términos que se venía haciendo y de conformidad con el artículo 74 de la Ley 30/92 debiéndose tramitar por orden de entrada y concederse las subvenciones hasta el agotamiento del crédito presupuestario, puesto que una vez producido el mismo las subvenciones que se hubieran podido conceder incurrirían en nulidad de pleno derecho de conformidad con el artículo 38.2 de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón.

En virtud de lo anterior considero oportuno realizar a la Diputación General de Aragón la siguiente **RECOMENDACIÓN** formal:

Que se revisen las solicitudes de subvención en el sentido que cumplidos los requisitos y condiciones incluidas en el Decreto 60/1994, de 6 de abril, de la Diputación General de Aragón, sobre Fomento del Empleo y la Orden de 8 de abril de 1994 del Departamento de Economía y Hacienda, por la que se convocan subvenciones por Fomento de Empleo para 1994, sean atendidas por orden de entrada conforme a lo dispuesto en el artículo 74 de la Ley 30/1992, de 26 de diciembre de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. »

Respuesta de la Administración

El Consejero de Economía y Hacienda de la Diputación General de Aragón aceptó la RECOMENDACION FORMAL, en los términos que a continuación exponemos:

« En estos momentos se está procediendo a realizar la revisión de todos los expedientes y el examen de los

recursos ordinarios interpuestos contra las resoluciones denegatorias.

Para poder atenderlas se han tramitado las modificaciones presupuestarias necesarias para incrementar el crédito destinado a fomento de empleo en 200.000.000'—ptas., con este importe se podrán atender todas las solicitudes que cumplan los requisitos exigidos y que tuvieron entrada antes del 5 de octubre de 1994. »

Expediente DI-299/1995-6

« La Sociedad Anónima Laboral presentó escrito de queja ante esta Institución en el que manifiesta su disconformidad con la resolución de la solicitud de subvención presentada al amparo de lo dispuesto en el Decreto 80/1988, de 10 de mayo, de la Diputación General de Aragón y la Orden de 5 de julio de 1994 del Departamento de Industria, Comercio y Turismo por la que se regula la concesión de ayudas a las pequeñas y medianas empresas industriales.

La solicitud presentada tenía por objeto la concesión de las ayudas previstas para la constitución de Sociedades Anónimas Laborales, consistentes en subvenciones a fondo perdido para financiar parcialmente los gastos correspondientes a las actividades realizadas por las cooperativas y sociedades anónimas laborales para su constitución, en las que podrán incluirse las ocasionadas por las gestiones iniciales, búsqueda de socios, estudios de viabilidad, gastos para la puesta en marcha, así como las inversiones en activos fijos nuevos. Sin embargo, la resolución le concede a la empresa una subvención de 5.00 puntos de interés a aplicar en un préstamo por importe de 3.308.286 ptas. correspondiente a las ayudas previstas para la implantación de nuevas actividades industriales.

Analizada detenidamente la queja solicitamos información al Consejero de Industria Comercio y Turismo de la Diputación General de Aragón el cual ha manifestado:

«El 31 de Agosto de 1994 se recibió en el Servicio Provincial de Industria, Comercio y Turismo de Huesca, la solicitud de subvención por el concepto «Implantación de nuevas empresas» para la constitución de «Nuevo negocio de tres trabajadores constituidos en S.A.L.», correspondiente a la empresa.

Tras analizar el proyecto presentado y dadas las limitaciones presupuestarias del ejercicio 1994 se determinó conceder una subvención de 5 puntos de interés sobre un préstamo bancario cuya cantidad correspondería al 70 % de la inversión subvencionable, según constataba en la Orden de 5 de julio de 1994 del Departamento de Industria, Comercio y Turismo, al objeto de que en la medida de lo posible pudiéramos acceder a la solicitud de ayuda formulada por la empresa».

La resolución es el modo normal de terminación del procedimiento administrativo. El artículo 89 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común se refiere al requisito de la congruencia, por lo que la «resolución decidirá todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del mismo...», lo que se reitera al decir que «la resolución será congruente con las peticiones formuladas por los interesados».

No obstante, la congruencia se enmarca en dos límites formales:

1º No es posible « agravar la situación inicial del peticionario, sin perjuicio de la potestad de la Administración de iniciar un nuevo procedimiento, si procede».

2º No es posible pronunciarse sobre las cuestiones conexas que no hubieran sido planteadas por los interesados, sin ponerlo de manifiesto a aquéllos por un plazo no superior a quince días, para que formulen las alegaciones que estimen pertinentes y aporten, en su caso, los medios de prueba.

Sin perjuicio de la posibilidad del interesado de interponer recurso contencioso-administrativo, consideramos oportuno realizar al Consejero de Industria, Comercio y Turismo el siguiente **RECORDATORIO**:

Que las resoluciones se ajusten a lo establecido en el artículo 89 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. »

Respuesta de la Administración

El Consejero de Industria, Comercio y Turismo aceptó el Recordatorio de Deberes Legales.

Expediente DI-582/1995-4

« La queja planteaba que, no obstante las elecciones celebradas el 2 de febrero y constituida la Junta de Personal en conformidad a los resultados electorales sindicales y a lo dispuesto en la ley 9/1987 de Órganos de Representación, Determinación de las Condiciones de Trabajo y Participación del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, no le había sido posible ejercer sus competencias legales.

La queja sostenía que esta imposibilidad de asumir sus derechos se debía a que el Concejal Delegado del Servicio de Personal, en esas fechas, febrero de 1995, con la colaboración de otras centrales sindicales lo habían impedido. Afirmaba además que sus peticiones habían sido desatendidas por la administración municipal y el Sr. Alcalde.

A la vista de los antecedentes expuestos y de los informes jurídicos que se acompañaron, dirigimos oficio de petición de información el 13 de junio de 1995 al Ilmo. Sr. Alcalde. En el mismo le pedíamos, en síntesis, que nos informase acerca del reconocimiento de la Junta de Representantes con respecto a la Junta de Personal, la legalidad y el carácter jurídico de cada uno de estos órganos.

Reiteramos nuestra petición de información en julio del año en curso y, en septiembre, una vez constituido el nuevo Ayuntamiento, resultado de las últimas elecciones municipales, hemos recibido copia de los siguientes informes, enviados con el objeto de producir efectos en el presente expediente:

a) *Informe sobre Aplicación e Interpretación de la Normativa Sindical y de Representación, emitido por la Subdirectora General de Relaciones Laborales del Ministerio para las Administraciones Públicas, de 5-4-95.*

b) *Informe del Letrado Consistorial, de 30-11-94 dirigido a la Comisión de Servicios Públicos y Régimen Interior.*

c) *Informe del Secretario General Acctal. del Ayuntamiento de Zaragoza, dirigido al Teniente Alcalde Delegado de Personal de 20-2-95.*

Los informes que hemos citado son coincidentes en la tesis contenida en la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón nº 74 de 26 de febrero de 1993, en el juicio promovido por el Sindicato Candidatura Independiente de la Policía Local contra el Ayuntamiento de Zaragoza, cuyo fundamento tercero sostiene lo siguiente con respecto a la Junta de Representantes:

«Las partes (y entre ellas el propio Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza) están de acuerdo en que según la ley 9/1987 citada, la representación del personal municipal corresponde a los Delegados y Juntas de Personal si se trata de funcionarios, y al Comité de Empresa en el caso del personal laboral. A su vez la ley no contempla la Junta de Representantes como órgano de participación conjunta de representantes de funcionarios y de personal laboral, mientras que la prueba practicada por la parte codemandada, integrada por el informe municipal de 4 de noviembre último, pone de relieve que dicha Junta ha venido siendo admitida como un hecho por la Corporación. Puede afirmarse, por consiguiente, que la Junta de Representantes es una mera agrupación de hecho, estable y organizada, de los representantes de los funcionarios y del personal laboral del Ayuntamiento, no regulada ni tampoco prohibida por la Ley, que carece por tanto de la condición de órgano administrativo y que no ha sido constituida por resolución administrativa alguna.»

Por otra parte, en la página cuatro del informe del Ministerio para las Administraciones Públicas, emitido a petición de la Junta de Personal del Ayuntamiento de Zaragoza, a continuación de señalar las actividades que les están vedadas a la Junta de Representantes, agrega: « la Junta de Representantes no puede asumir las funciones legales que corresponden a la Junta de Personal o al Comité de Empresa aunque así lo hayan dispuesto por acuerdo mayoritario -o incluso unánime- los miembros de dichos órganos, porque, en primer lugar, las normas de representatividad son de derecho necesario y no pueden ser sustituidas por una regulación distinta creada por la voluntad de las partes implicadas y porque, en segundo término, los componentes de tales Juntas de Personal y Comités de Empresa no pueden disponer libre y caprichosamente de unos derechos de representación que no pertenecen a su titularidad directa, porque corresponden en realidad a sus electores- mandantes respectivos. «

La sentencia dictada por el Magistrado-Juez del Juzgado de lo Social nº 3 de Bilbao nº 502/95 de 1-9-95, al estimar que la constitución en el Ayuntamiento de Bilbao de un Comité Único que incluye Comité de Empresa y Junta de Personal no constituye una violación a la libertad sindical plantea una cuestión distinta de la que abordamos en esta sugerencia que obedece a una queja en la que se pide el reconocimiento de la Junta de Personal, recientemente elegida, como el órgano de representación colectiva de los funcionarios, por cuanto efectivamente la Junta de Representantes se puede constituir si se quiere voluntariamente así, pero ésta no puede sustituir a la Junta de Personal y al Comité de Empresa en el ejercicio de sus respectivas competencias legales. En estas circunstancias la controversia de la presente queja

está situada en términos de legalidad ordinaria y no de violación de la libertad sindical.

Cabe por otra parte tener en consideración la sentencia nº 663 de 1994 de 31-12-94 de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, en la que los sindicatos C.S.I. - C.S.I.F. demandando a la Diputación General de Aragón obtuvieron la nulidad de la orden de 30 de julio de 1992 del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales de la DGA., por la que se aprobaba el acuerdo suscrito entre la Administración y los sindicatos U.G.T., CC.OO. y CEMSATE para Modernizar y Reordenar la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y Mejorar las Condiciones de Trabajo, por haber vulnerado los arts. 14 y 28.1. de la Constitución al haber excluido de la negociación a la Confederación Sindical Independiente de Funcionarios. La recurrente en dichos autos era sindicato mayoritario en cuanto a su representatividad en la Junta de Personal, pues contaba con 51 representantes de los 109 que componían la Junta de Personal.

Aun cuando esta sentencia no contempla un supuesto de hecho completamente idéntico al que nos ocupa, su fundamentación jurídica resulta en parte aplicable, por cuanto en el fondo se está estableciendo el criterio de que si los acuerdos no se suscriben conforme a las previsiones legalmente establecidas pueden anularse. Cuestión que por lo demás es obvia y no puede ser desconocida. Y por razones de seguridad jurídica y del propio interés de las partes la observancia de los preceptos legales debe seguirse estrictamente en evitación de los posibles perjuicios que en caso contrario podrían derivarse de una eventual anulación de los acuerdos.

La situación que se puede producir en el Ayuntamiento es semejante a la que se ha producido en la Diputación General, que se sumen las mayorías de los sindicatos, al margen de la Junta de Personal y del Comité de Empresa, y como consecuencia se produzca una mayoría distinta en la Junta de Representantes, que excluiría al sindicato mayoritario en la de Personal pero minoritario en la Junta de Representantes. Esto produciría su marginación y por tanto los acuerdos de la Junta de Representantes podrían ser nulos.

Cabe advertir, además que quien debería pronunciarse sobre una posible nulidad de acuerdos es precisamente la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón que ya ha sentado precedentes de los que se desprende una muy alta probabilidad de que pudieran anularse acuerdos suscritos por la Junta de Representantes sin que existiera conformidad o ratificación de los órganos legalmente previstos, esto es la Junta de Personal y el Comité de Empresa.

CONCLUSIONES

A la vista de los informes presentados, la sentencias referidas y las disposiciones legales en la materia, resulta concluyente que la Junta de Representantes es una forma de coordinación no obligatoria, aceptable pero no necesaria en términos legales, en cambio la Junta de Personal es el órgano establecido por la ley para la representación colectiva de los funcionarios, así como el Comité de Empresa lo es para el personal labo-

ral. En consecuencia, la Administración municipal puede aceptar la Junta de Representantes, pero no la puede imponer. En cambio, respecto del personal funcionario viene obligada a reconocer a la Junta de Personal como único órgano legítimamente elegido para representar los intereses colectivos del personal funcionario.

Por tanto, en ejercicio de mis competencias legales, aceptando la queja formulada contra el Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza, he resuelto dirigir a dicha Corporación municipal la siguiente:

SUGERENCIA

Se tenga a la Junta de Personal como legítimo representante colectivo del personal funcionario municipal, pudiendo participar en la Junta de Representantes si así lo estima conveniente. Al efecto de la adopción de acuerdos será necesario delimitar las competencias legalmente atribuidas a la Junta de Personal y al Comité de Empresa y que no pueden ser objeto de acuerdo conjunto de ambos órganos, sino de cada uno de éstos por separado. Sin perjuicio de aquellos asuntos en los que ambos órganos puedan concertar criterios, voluntariamente, en el marco de la Junta de Representantes. »

Respuesta de la Administración

En el momento de la redacción de este informe no se ha obtenido respuesta a la Sugerencia formulada

10. SEGURIDAD SOCIAL

SEGURIDAD SOCIAL				
	1995	1994	1993	TOTAL
Expedientes incoados	27	48	9	84
Expedientes archivados	23	48	9	80
Expedientes en trámite	4	0	0	4

Muchas definiciones se podrían dar sobre la Seguridad Social y su Sistema. Sin embargo una determinación del concepto a través de sus fines nos aproxima al significado de su existencia y así, conforme a lo establecido en el artículo 2 de la Ley General de la Seguridad Social, podemos decir que supone un conjunto de medidas a través de las cuales el Estado garantiza a las personas incluidas en su campo de aplicación, así como a sus familiares o asimilados que tuvieran a su cargo, la protección adecuada en las contingencias y situaciones legalmente previstas y la progresiva elevación del nivel de vida de los ciudadanos en los aspectos económico y social.

Tres son los puntos esenciales o básicos del Sistema de Seguridad Social: por un lado, la contingencia que, cuando deviene, provoca en la persona incluida en el Sistema una situación de necesidad. A su vez, esta situación de necesidad hace intervenir al Poder Público para paliar sus efectos y esta protección queda plasmada en la práctica a través de las prestaciones.

Contingencia, situación de necesidad y prestación, configuran desde su nacimiento la razón de ser de la Seguridad Social, ya no sólo en nuestro país sino en cualquier otro país, cuyo Estado tenga como principio la elevación del nivel de vida de sus habitantes, su bienestar y su seguridad.

En la materia de Seguridad Social se han presentado quejas que se refieren al funcionamiento y prestaciones del Sistema de Seguridad Social, en las que, en el fondo, el ciudadano reclama una adecuada protección ante las situaciones de necesidad en que se encuentra al producirse los riesgos que cubre el Sistema.

El mayor número de quejas escapan de las competencias específicas del Justicia, al no estar transferidas a la Comunidad Autónoma de Aragón. No obstante, precisamente por las situaciones de necesidad que se originan es cuando al ciudadano, con mayor razón de ser, precisa una respuesta cercana, personal y humana. Por ello, el criterio mantenido en la Institución ha sido escuchar al afectado, tratando de dar una solución al problema de acuerdo con las autoridades competentes antes de remitir el tema al Defensor del Pueblo.

En el tema del campo de aplicación, ha suscitado numerosas quejas la Resolución de 23 de junio de 1992, de la Dirección General de Ordenación Jurídica y Entidades Colaboradoras de la Seguridad Social sobre el régimen aplicable a los socios que prestan servicios en distintos tipos de sociedades, a los miembros de órganos de administración y a los de comunidades de bienes. Como consecuencia de la citada Resolución algunos componentes de dichos colectivos integrados en el Régimen General de la Seguridad Social pasaron a estar encuadrados en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos solicitando numerosos ciudadanos la devolución de las cuotas por Desempleo, Fondo de Garantía Salarial y Formación Profesional.

En el tema de la incapacidad temporal se han personado en la Institución numerosos ciudadanos que denuncian la denegación de la prórroga de esta prestación una vez agotado el plazo máximo de duración establecido en la legislación vigente.

En el tema de la prestación por invalidez provisional, se ha presentado queja manifestando su disconformidad con la falta de abono de la prestación una vez agotado el plazo máximo establecido para la percepción de la misma, teniendo en cuenta que desde dicha finalización se ha mantenido su baja médica.

En el tema de las pensiones no contributivas de invalidez y jubilación las quejas son de diversa índole: denegación de la pensión de jubilación por superar la unidad económica de convivencia el límite de acumulación de recursos, extinción de la pensión de jubilación por superar el citado límite de acumulación de recursos o modificación de la cuantía teniendo como consecuencia el reintegro de las cantidades indebidamente percibidas.

En el tema de la pensión de orfandad, se presentó escrito de queja en el manifestaban su disconformidad con la regulación de los beneficiarios de esta prestación proponiendo la posibilidad de estudiar la ampliación de los supuestos regulados por la legislación vigente a los menores de 18 años que en el momento del fallecimiento del sujeto causante se encuentren en situación de guarda y custodia con las limitaciones que se estimen pertinentes. Asimismo se solicitó la

mediación del Justicia de Aragón para impulsar la ampliación hasta la edad de los 21 años de los beneficiarios de la pensión de orfandad.

En el tema de la pensión de viudedad, manifiestan su disconformidad con la cuantía de la misma como consecuencia de la aplicación de la Disposición Adicional 10ª de la Ley 30/1981 de 7 de julio que establece el derecho a la pensión de viudedad y demás derechos pasivos o prestaciones por razón de fallecimiento corresponderá a quien sea o haya sido cónyuge legítimo y en cuantía proporcional al tiempo viviendo con el cónyuge fallecido, con independencia de las causas que hubieran determinado la separación o divorcio.

En tema de las pensiones de jubilación en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos manifiesta su disconformidad con que no se le tengan en cuenta en el cálculo de su pensión las cotizaciones correspondientes a períodos anteriores a la formalización del alta. Como ya señalamos en el informe del año anterior, el Real Decreto 2110/1994, de 28 de octubre, al modificar determinados aspectos de la regulación del Régimen Especial de Trabajadores por cuenta propia o autónomos, estableció que las cotizaciones por período anteriores a la formalización del alta serán exigibles y producirán efectos en orden a las prestaciones una vez que hayan sido ingresadas (artículo 10). Ahora bien, establece como límite temporal, las situaciones de formalización del alta que se hayan producido a partir del 1 de enero de 1994 (Disposición Transitoria).

Al igual que el año 1994, en el tema de las retenciones a cuenta del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas en las prestaciones gestionadas por el Instituto Nacional de la Seguridad Social, han suscitado quejas de los ciudadanos las modificaciones efectuadas por la Ley 21/1993, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado. Anteriormente no estaban sujetas a retención del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas las prestaciones de invalidez permanente, cualquiera que fuera su rango y modalidad de devengo, mientras que a partir del día 1 de enero de 1994 se reducen a las prestaciones reconocidas como consecuencia de la incapacidad permanente absoluta o la gran invalidez.

En la materia de pensiones especiales derivadas de la guerra civil, se presentó escrito relativo a las dificultades del solicitante para acreditar la pertenencia al Cuerpo de Carabineros durante la Guerra Civil con el objeto de acogerse a los beneficios previstos en la Ley 37/1984, de 22 de octubre.

En el campo de la recaudación se planteó queja de una ciudadana en la que planteaba si debía hacerse cargo de la deuda contraída con la Seguridad Social como consecuencia de la asistencia sanitaria prestada a su marido (ya fallecido).

Como ya indicamos en el informe del año 1994, en la Institución se creó un apartado dedicado a consultas y asesoramientos, dado que en numerosas ocasiones los ciudadanos se personan no formulando quejas en sentido estricto, sino solicitando información. Las consultas se refieren a cuestiones de diversa naturaleza: período mínimo de cotización para acceder a la pensión de jubilación, posibilidad de indemnización por fallecimiento de ascendientes debido a accidente laboral, requisitos para suscribir un convenio especial con la Seguridad Social y para acceder las pensiones de jubilación o invalidez en su modalidad no contributiva, etc.

Por último, en el orden a las relaciones institucionales, debe dejarse constancia de la colaboración de las Administraciones con competencias en materia de Seguridad Social con la labor desempeñada por el Justicia de Aragón.

Los expedientes de más relevancia en este tema son los siguientes:

Expediente DI-1284/94-C-6

Una ciudadana presentó escrito de queja manifestando su disconformidad con la falta de abono de la prestación de invalidez provisional una vez agotado el plazo máximo establecido para la percepción de la misma, teniendo en cuenta que desde dicha finalización se ha mantenido su baja médica.

Analizada detenidamente la queja solicitamos información a la Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Seguridad Social para remitirla con posterioridad al Defensor del Pueblo, el cual ha manifestado lo siguiente:

«... Examinada la documentación que nos ha sido remitida y, especialmente, las actuaciones seguidas por el Justicia de Aragón ante la Dirección Provincial del Instituto Nacional de Seguridad Social de Zaragoza, no se aprecia, en principio, actuación improcedente por parte de esta que aconseje nuestra intervención.

En efecto, de acuerdo con la normativa aplicable al respecto, una vez agotado el período de duración máxima de la invalidez provisional, es preciso efectuar el examen del inválido, ante la posible calificación de una invalidez permanente, debiendo mantenerse la percepción de las prestaciones hasta tanto se dicte resolución definitiva en el expediente incoado al efecto, salvo que se haya solicitado el preceptivo dictamen médico de la Unidad de Valoración de Incapacidades, con anterioridad al momento de extinción de las repetidas prestaciones por agotamiento del plazo establecido, circunstancia que se ha producido en su caso, pues con fecha 10-2-94 se solicitó del INSALUD la emisión del mencionado dictamen, el que fue emitido el 28-3-94, dando lugar a la incoación del expediente de invalidez permanente que finalmente fue denegado por resolución de fecha 11-7-94.

De otra parte, el hecho que la citada resolución haya sido denegatoria, por considerar que las lesiones que padece no son constitutivas de incapacidad permanente, no puede motivar por si mismo nuestra actuación, ya que la determinación de la existencia o no de dicha incapacidad se realiza por la repetida Unidad de Valoración Médica de Incapacidades, y la Comisión de Valoración de Incapacidades, las cuales actúan con la debida independencia técnica, por lo que, por tener ese carácter escapa al ámbito de atribuciones de esta Institución, debiendo estarse, en su caso, a la sentencia que se haya dictado por el Juzgado de lo Social nº 6 de Zaragoza, como consecuencia de la demanda interpuesta por Vd. contra las resoluciones administrativas»

Expediente DI-1410/94-C-6

Un ciudadano presentó escrito de queja ante esta Institución en el que manifestaba su disconformidad con la denega-

ción de la devolución de las cuotas por Desempleo, Fondo de Garantía Salarial y Formación Profesional, puesto que debido a la Resolución de 23 de junio de 1992 de la Dirección General de Ordenación Jurídica y Entidades Colaboradoras de la Seguridad Social, ha pasado del Régimen General de la Seguridad Social al Régimen Especial de Trabajadores Autónomos.

Analizada la misma y comprobado que se refería a una actuación de la Administración excluida de las competencias de esta Institución, adoptamos el acuerdo de remitirla al Defensor del Pueblo, el cual ha manifestado:

«En la citada queja nos exponen las diversas actuaciones practicadas, como consecuencia de la solicitud de devolución de cuotas por desempleo, formación profesional y fondo de garantía salarial formulada ante la Dirección Provincial de la Tesorería General de la Seguridad Social, durante el tiempo que permanecieron incluidos en el Régimen General de la Seguridad Social, pasando, con efectos 1 de enero de 1994, al Régimen Especial de Trabajadores Autónomos, de acuerdo con lo establecido en la resolución de la Dirección General de Ordenación Jurídica y Entidades Colaboradoras de la Seguridad Social del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, de fecha 23 de junio de 1992.

Examinada la mencionada resolución de la Dirección General del Instituto Nacional de Empleo, no se parecía, en principio, actuación improcedente, pues la misma se ajusta a lo establecido en la normativa vigente en la materia y, más concretamente en lo previsto en el apartado 1 de la Resolución de fecha 14 de diciembre de 1993, de la ya indicada Dirección General de Ordenación Jurídica y Entidades Colaboradoras de la Seguridad Social, en la que se prevé que las cotizaciones efectuadas al Régimen anterior de encuadramiento, se considerarán debidamente ingresadas.»

Expediente DI-1411/94-C-6

Una ciudadana ha presentado escrito de queja en el que manifiesta su disconformidad con la resolución de 26 Noviembre de 1994 por la que la Dirección Provincial del Instituto Nacional de Servicios Sociales ha resuelto extinguir el derecho a la pensión no contributiva de jubilación con efectos de 1 de enero de 1993 por superar los recursos de la unidad económica de convivencia el límite de acumulación de recursos establecido. Por otro lado, se le notifica el cobro indebido de la prestación generado desde el 1 de enero a 31 de agosto de 1994 por el importe de 735.135'—ptas.

Analizada detenidamente la queja solicitamos información a la Dirección Provincial del Instituto Nacional de Servicios Sociales. A la vista de la misma podemos realizarle las siguientes consideraciones:

1º Los perceptores de la pensión de jubilación en su modalidad no contributiva están obligados 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. En todo caso, el beneficiario deberá presentar, en el primer trimestre de cada año, una declaración de ingresos de la respectiva unidad económica de la que forma parte, referida al año

inmediatamente precedente (artículo 170 en relación con el artículo 149 del Real Decreto 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social).

Por su parte, el artículo 16 del Real Decreto 571/1991, de 15 de marzo, establece que los perceptores de las pensiones de jubilación, en su modalidad no contributiva, vendrán obligados a comunicar, en el plazo máximo de treinta días desde la fecha en que se produzca, cualquier variación de su situación de convivencia, estado civil, residencia, recursos económicos propios o ajenos computables por razón de la convivencia, y cuantas puedan tener incidencia en la conservación o cuantía de la misma.

Cuando el incumplimiento de esta obligación se derive una percepción indebida de prestaciones el interesado deberá reintegrar las cantidades indebidamente percibidas, desde el primer día del mes siguiente a aquel en que hubiera variado la situación, cualquiera que sea el momento en que se detecte la variación.

La declaración anual de ingresos del año 1993, tuvo entrada en la Dirección Provincial, con fecha 23 de marzo de 1994, en la que se consignaban los siguientes datos económicos:

a) Pensionista:

b) Miembros de la unidad económica de convivencia:

Cónyuge 828.142 ptas. (invalidéz)

Hija 807.612 ptas. (trabajo)

Hijo 2.020.040 ptas. (trabajo)

Hijo 300.000 ptas. (trabajo)

2º En cumplimiento de lo establecido en el artículo 23.2 del Real Decreto anteriormente citado, con fecha 21 de junio de 1994, la Dirección Provincial le requirió declaración de I.R.P.F. del año 1993 de todos los miembros de la unidad económica de convivencia.

3º A la vista de los documentos obrantes en el expediente y de la información remitida por la administración los recursos de la unidad económica de convivencia son los siguientes

a) Pensionista: 5.590 ptas. (intereses)

b) Miembros de la unidad económica de convivencia

Cónyuge: $828.142 + 5.590 = 833.732$ ptas (pensión más intereses)

Hija: $807.162 - 49.188 + 4.639 = 763.063$ ptas. (trabajo menos Seguridad Social más intereses)

Hijo: $2.346.554 - 141.096 + 211.081 + 10.096 = 2.426.635$ ptas. (trabajo menos Seguridad Social más actividad agrícola más intereses)

Hijo: $562.222 - 32.816 + 1.803 = 531.209$ ptas. (trabajo menos Seguridad Social más intereses).

Total ingresos de la unidad económica de convivencia: 4.560.229 ptas.

En el año 1993, el límite de acumulación de recursos para unidad con cuatro convivientes era de 4.193.490 ptas., produciéndose la extinción del derecho a la pensión no contributiva al superar el citado límite (artículo 9 en relación con el 11.2 del Real Decreto 357/1991) así como el reintegro de la prestación indebidamente percibida en el período comprendido de 1 de enero a agosto de 1994 por el importe reclamado.

Al no existir irregularidad administrativa se procedió al archivo, advirtiéndole al interesado la posibilidad de

solicitar la prestación en el supuesto que los recursos de la unidad económica de convivencia -tal y como había manifestado en la entrevista- hubiesen disminuido.

Expediente DI-1434/94-C-6

Un ciudadano afiliado al Régimen Especial de Trabajadores Autónomos manifiesta su disconformidad con que no se le tengan en cuenta para el cálculo de la pensión de jubilación las cotizaciones realizadas en los meses de marzo, abril y mayo de 1989 por haber presentado el alta fuera de plazo.

Analizada detenidamente la queja solicitamos información a la Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Seguridad Social. A la vista de la misma y de los datos obrantes en el expediente podemos realizarle las siguientes consideraciones:

1ª La obligación de solicitar el alta ante la Entidad Gestora nace el día en que concurren, en la persona que se trate, las condiciones determinantes de su inclusión en el Régimen. El plazo de presentación de la solicitud es de 30 días naturales siguientes a aquel en que haya nacido la citada obligación (artículos 10 y 11 de la Orden de 24 de septiembre de 1970).

2ª La solicitud de alta en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos es del día 5 de junio de 1989, declarando en el mismo documento que comenzó la actividad el 8 de marzo de 1989. Evidentemente la solicitud fue presentada fuera del plazo establecido.

3ª El Real Decreto 2110/1994, de 28 de octubre por el que se modifican determinados aspectos de la regulación del Régimen Especial de Trabajadores por cuenta propia o autónomos, concretamente el artículo 10 establece que las altas solicitadas fuera del plazo reglamentario tendrán efectos desde el día primero del mes natural en que se reúnan los requisitos para su inclusión en el Régimen. En tales supuestos, sin perjuicio de las sanciones administrativas que procedan por su ingreso fuera de plazo, las cotizaciones por períodos anteriores a la formalización del alta serán exigibles y producirán efectos en orden a las prestaciones una vez que hayan sido ingresadas.

4ª Ahora bien la Disposición Transitoria determina que los efectos que, para las cotizaciones correspondientes a períodos anteriores a la formalización del alta en el Régimen, únicamente se aplicarán a partir de la entrada en vigor de la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales y de Reforma del Régimen Jurídico de la Función Pública y de la Protección por Desempleo, y para las situaciones de formalización del alta que se hayan producido a partir de la misma, es decir, 1 de enero de 1994.

Al no detectarse irregularidad administrativa se procedió al archivo de la queja.

Expediente DI-60/1995-6

El ciudadano que presentó el escrito de queja manifestaba que Doña «X» es madre adoptiva de «X», en virtud de Auto dictado por el Juzgado de Primera Instancia número 5 de Zaragoza de fecha 20 de abril de 1992.

Mediante acuerdo de 23 de septiembre de 1987 del Tribunal Tutelar de Menores de Zaragoza, la menor, fue confiada a la guarda y protección de Don «Y» y Doña «X», por desatención de sus padres biológicos, habiendo desempeñado los deberes inherentes a las funciones encomendadas por dicho Tribunal y teniéndolo atendida personal, familiar y socialmente como una hija más, manifestando reiteradamente su deseo de adoptarla.

El día 14 de enero de 1990, falleció Don «Y», como consecuencia de lo cual, Doña «X» solicitó con fecha 1 de diciembre de 1992 pensión de orfandad en favor de su hija ante la Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Seguridad Social, dictándose, con fecha 22 de diciembre de 1992, resolución denegatoria de la Entidad Gestora. Contra dicha resolución fue presentada reclamación administrativa previa que se desestimó mediante nueva Resolución de 2 de febrero de 1993.

La sentencia nº 177/1993, de 27 de abril, del Juzgado de lo Social número seis de Zaragoza reconoció el derecho a la pensión de orfandad.

La sentencia de 20 de julio de 1994 de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Aragón revocó la sentencia anteriormente aludida.

En virtud de lo anterior, manifiesta que:

1º La Constitución Española, en su artículo 41, dispone que los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante las situaciones de necesidad.

2º El artículo 2 del Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social determina que el Estado, por medio de la Seguridad Social, garantiza a las personas comprendidas en el campo de aplicación de esta..., así como a los familiares o asimilados que tuvieran a su cargo, la protección adecuada frente a las contingencias y en las situaciones que se contemplan en esta Ley.

Por ello, solicito que profundizándose en el principio de universalización de las prestaciones y tratando de evitar en el futuro situaciones como la expuesta en este escrito, se sugiera a la Administración Pública competente la posibilidad de estudiar la ampliación de los beneficiarios de la pensión de orfandad a los menores de 18 años que en el momento del fallecimiento del sujeto causante se encuentren en situación de guarda y custodia con las limitaciones que se estimen pertinentes

Analizada detenidamente la queja se remitió al Defensor del Pueblo, el cual manifestó lo siguiente:

«... consideramos que no parece factible promover la ampliación de los beneficiarios de la pensión de orfandad a los menores que, en el momento de fallecimiento del sujeto causante, se encuentren en situación de guarda y custodia.

Es criterio de esta Institución y así lo ha señalado en el informe a las Cortes Generales correspondiente al año 1994, que el artículo 16.2 de la Orden de 13 de febrero de 1967, en virtud del cual se deniega el derecho a la pensión de orfandad al no haber tenido lugar la adopción con dos años de antelación a la fecha de fallecimiento del causante, puede ser contrario a lo estable-

cido en el artículo 39 de la Constitución, debiendo ser reconocido dicho derecho siempre que la adopción se hubiera constituido con anterioridad al fallecimiento del causante e incluso, en el caso de no haberse constituido aquella en dicho momento, si el causante hubiese prestado ya ante el Juez su consentimiento y existiera una resolución judicial posterior. En este supuesto, los efectos de dicha resolución se retrotraerán a la fecha de tal consentimiento, de acuerdo con lo establecido en el artículo 176 del Código Civil.

No parece, sin embargo, asimilable a este supuesto la situación de mera guarda y custodia, ni siquiera la de acogimiento familiar legalmente constituido, ya que en estos casos no hay ruptura del vínculo legal con la familia de origen y podría darse la situación paradójica de que un mismo menor fuera beneficiario simultáneamente de dos pensiones de orfandad, aquella cuyo causante es el padre biológico y la que cause el acogedor.

Por otra parte, el acogimiento familiar, de acuerdo con lo establecido en el artículo 173 del Código Civil, puede cesar no sólo por decisión judicial, sino también por decisión de las personas que lo tienen acogido, previa comunicación de estas a la Entidad Pública. En consecuencia, podría darse el supuesto de que un menor beneficiario de la pensión de orfandad por el fallecimiento de un acogedor dejara a continuación de convivir con el cónyuge de aquel, generándose nuevos problemas de inseguridad jurídica sobre la procedencia o no de extinguir la mencionada pensión.

No obstante lo anterior, y puesto que en la actualidad se está tramitando en las Cortes Generales una modificación parcial del Código Civil, que abarca, entre otras, la Institución del acogimiento familiar, diferenciando diversos supuestos en el caso de que se aprobara dicha reforma volveríamos a considerar el asunto expuesto por usted, por si resultara procedente la variación del criterio antes expresado».

Expediente DI-88/1995-C-6

El ciudadano que suscribe la queja manifiesta su disconformidad por las modificaciones efectuadas por la Ley 21/1993, de 29 de Diciembre, de Presupuestos Generales del Estado, en el tema de las retenciones a cuenta del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas en las prestaciones gestionadas por el Instituto Nacional de la Seguridad Social. Anteriormente no estaban sujetas a retención del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas las prestaciones de Invalidez Permanente, cualquiera que fuera su rango y modalidad de devengo, mientras que a partir del día 1 de enero de 1994 se reducen a las prestaciones reconocidas como consecuencia de la incapacidad permanente absoluta o la gran invalidez.

Admitimos la queja a mediación con la finalidad de remitirla al Defensor del Pueblo, el cual ha manifestado lo que exponemos a continuación:

«El problema que ha motivado esta queja se refiere a la aplicación del artículo 62 de la Ley 21/1993, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1994, por el que se modifica el artículo 9 de la Ley 18/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre la Renta de

las Personas Físicas, referido a las rentas exentas de dicho impuesto.

Numerosos afectados por esta modificación legal se dirigieron también a esta Institución solicitando del Defensor del Pueblo el ejercicio de la legitimación conferida por los artículos 162.1.a) de la Constitución Española y 32.1 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, para la interposición de recurso de inconstitucionalidad.

El Defensor del Pueblo en funciones, previo el preceptivo informe de la Junta de Coordinación y Régimen Interior, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 18.1.b) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de esta Institución, de 6 de abril de 1983, al no encontrar fundamentos jurídicos suficientes, resolvió no interponer el recurso solicitado.

No obstante, esta Institución consideró que la diferente regulación jurídica de la invalidez en el sistema de Clases Pasivas y en el Régimen General y demás regímenes especiales de la Seguridad produce diferencias de tratamiento que, sin ser inconstitucionales, pueden causar efectos injustos y perjudiciales para determinados ciudadanos, por lo que se acordó dirigir una Recomendación a la Administración para que estudiara la posibilidad de armonizar el tratamiento legal de las pensiones por inutilidad o incapacidad permanente para el servicio del sistema de Clases Pasivas del Estado y el de las pensiones similares reconocidas a los funcionarios públicos en el Régimen General y demás regímenes especiales de la Seguridad Social.

Dicha Recomendación se extendía asimismo a que, en todo caso, en las normas que se dictaran en el futuro se tuviera en cuenta la conveniencia de no producir efectos perjudiciales para los funcionarios públicos integrados en un determinado régimen de previsión social, en relación con aquellos otros funcionarios públicos encuadrados en regímenes de previsión social distintos.

Hemos recibido las preceptivas contestaciones de los Ministerios de la Presidencia, de Economía y Hacienda y de Trabajo y de Seguridad Social, con respecto a la Recomendación formulada por el Defensor del Pueblo

Del contenido de dichas contestaciones se desprende la no aceptación de la Recomendación mencionada, de lo que se dejará constancia en nuestro próximo informe anual a las Cortes Generales.

En efecto, de los informes referidos se extraen las siguientes conclusiones:

1. El tratamiento legal de las pensiones de inutilidad o incapacidad permanente para el servicio previsto en el régimen de Clases Pasivas difiere sustancialmente del régimen jurídico al que están sometidas las pensiones de invalidez permanente del régimen general y demás regímenes especiales de la Seguridad Social; sin embargo, tales diferencias responden a las peculiaridades propias de cada régimen y la diversidad de legislaciones reguladoras se justifica por razones históricas y por las singularidades del colectivo protegido y su relación con la Administración.

2. La diferenciación entre regímenes no es contraria a los principios constitucionales, en la medida en que tales diferencias obedecen a criterios objetivos y razona-

bles, de modo que no cabe alegar discriminación en contra de los beneficiarios de uno y otro régimen.

Igualmente se expresa que la problemática planteada de armonización de la normativa reguladora de los distintos regímenes, es muy compleja y no es susceptible de soluciones fáciles y rápidas a corto plazo, porque cualquier medida que se adoptase sin una profunda reflexión y análisis de sus consecuencias, y de su adaptación al funcionariado, pudiera repercutir grave y dañosamente sobre toda la Administración del Estado.

Se concluye indicando que el artículo 62 de la Ley 21/1993, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1994, ha sido objeto de un recurso de inconstitucionalidad promovido por más de 50 diputados del Grupo Parlamentario Popular, admitido a trámite el 12 de abril de 1994, por lo que parecía conveniente a los Departamentos afectados esperar a que se produzca un pronunciamiento al respecto por parte del Tribunal Constitucional.

No obstante, a la vista de las conclusiones expuestas y con independencia del recurso de inconstitucionalidad citado, referido al tratamiento a efectos del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas de las pensiones de inutilidad e incapacidad permanente para el servicio del régimen de Clases Pasivas del Estado, esta Institución considera que las diferencias existentes entre dicho régimen y el sistema de la Seguridad Social en lo que a pensiones por incapacidad se refiere, ampliamente expuestas en nuestra Recomendación, continúan vigentes.

Por ello, sin perjuicio de reconocer que el problema planteado no puede ser objeto de una consideración apresurada, sino que requiere un estudio detenido y en profundidad que valore las múltiples incidencias que la armonización interesada por el Defensor del Pueblo puede tener sobre los colectivos afectados, nos hemos vuelto a dirigir a los Ministerios mencionados, reiterando la Recomendación formulada en su día.»

Expediente DI-727/1995-6

« Un ciudadano ha presentado escrito de queja ante esta Institución en el que solicita que se revise los importes, la devolución de las cantidades indebidamente percibidas y la extinción de la pensión de jubilación en su modalidad no contributiva. Asimismo manifiesta la imposibilidad de hacer frente al reintegro anteriormente aludido.

Realizadas las gestiones de investigación y análisis oportunas podemos realizar las siguientes consideraciones:

El artículo 14 del R.D 357/1991, de 15 de marzo, establece:

1.- La cuantía de las pensiones, en su importe anual, será la que se fije en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado. Su pago se fraccionará en catorce pagas correspondientes a cada uno de los meses del año y dos pagas extraordinarias que se devengarán en los meses de junio y noviembre.

3.- En los supuestos de convivencia del beneficiario o beneficiarios en una misma unidad económica con personas no beneficiarias, si la suma de los ingresos o rentas anuales de todos los componentes de la unidad eco-

nómica de convivencia, más los importes de la pensión o pensiones no contributivas calculadas conforme a lo dispuesto en los números anteriores superase el límite de acumulación de recursos establecido en el artículo 11, la pensión o pensiones se reducirán, para no sobrepasar dicho límite, disminuyéndose, por igual cuantía, cada una de las pensiones.

4.- La cuantía mínima de la pensión a reconocer será, en cualquier caso, igual al 25 por 100 de la cuantía de la pensión a que se refiere el número 1 de este artículo, aunque el cálculo resultante de la aplicación de lo dispuesto en los números 2 y 3, hubiera dado un resultado inferior a dicho porcentaje.

5.- La cuantía a abonar a cada beneficiario se redondeará al múltiplo de diez más cercano por exceso.

Por su parte, el artículo 16 del citado R.D. 357/1991 determina:

1. Los perceptores de la pensión de jubilación en su modalidad no contributiva vendrán obligados a comunicar, en el plazo máximo de treinta días desde la fecha en que se produzca, cualquier variación de los recursos económicos propios o ajenos computables por razón de convivencia, y cuantas pueden tener incidencia en la conservación o en la cuantía de aquella.

Cuando del incumplimiento de esta obligación se derive una percepción indebida de prestaciones, el interesado deberá reintegrar las cantidades indebidamente percibidas, desde el primer día del mes siguiente a aquel en que hubiera variado la situación, cualquiera que sea el momento en que se detecte la variación, salvo que la acción para solicitar la devolución hubiera prescrito, por el transcurso del plazo de 5 años.

2. Conforme a lo establecido en la disposición adicional quinta de la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, los beneficiarios deberán presentar una declaración de ingresos o rentas computables de la respectiva unidad económica de convivencia referidos al año inmediatamente anterior.

Al mismo tiempo, declararán las posibles variaciones en los ingresos o rentas justificados del año en curso, a efectos de modificar, en su caso, la cuantía a abonar, según el importe vigente de la pensión.

La declaración a que se refiere el primer párrafo de este número deberá presentarse en el primer trimestre de cada año. Incumplida esta obligación y previo requerimiento del Organismo gestor al beneficiario con advertencia expresa de las consecuencias del incumplimiento, se procederá, como medida cautelar, a suspender el pago de la pensión.

Finalmente, el artículo 17 del tantas veces citado R.D. 357/1991 preceptúa:

En el supuesto de que el beneficiario viera incrementado las rentas o ingresos, inicialmente previstas, de los que, por su estimación en cómputo anual, de enero a diciembre, pudiera derivarse la modificación de la cuantía de la pensión o la extinción del derecho a la misma, el organismo gestor, sin perjuicio de la regularización que proceda una vez concluido el ejercicio económico de que se trate, revisará el importe de la pensión o interrumpirá el pago de ésta.

A la vista de los anteriores preceptos, en el supuesto concreto que nos ocupa, procedemos a realizar las comprobaciones oportunas

Año 1992

Ingresos previstos: 2.294.416 ptas.

Límite de acumulación de recursos: 2.520.000 ptas.

Importe de la pensión:

$2.520.000 - 2.294.416 = 16.120$ ptas.

14

Ingresos resultantes de declaración anual: 2.332.636 ptas

Límite de acumulación de recursos: 2.520.000 ptas.

Importe de la pensión:

$2.520.000 - 2.332.636 = 13.390$ ptas

14

La cuantía mensual que percibía calculada en función de los ingresos previstos declarados era de 16.120 ptas., al restarle la pensión que le correspondía según los ingresos reales 13.390 ptas., da como resultado una diferencia mensual de 2.730 ptas.

Detalle del cobro indebido:

De marzo a diciembre (incluidas P. extraordinarias): $2.730 \times 12 = 32.760$

Año 1993

Al iniciarse el nuevo ejercicio se revalorizó la pensión siendo la cantidad percibida: 16.950 ptas.

Al presentarse la declaración anual, con fecha 12-3-93, se procedió a modificar la cuantía de la pensión en base a la previsión de ingresos para el año 1993:

Ingresos previstos: 2.432.867 ptas.

Límite de acumulación de recursos: 2.648.520 ptas.

Importe de la pensión:

$2.648.520 - 2.432.867 = 15.410$ ptas.

14

La cuantía mensual que percibía después de la revalorización era de 16.950 ptas, al restarle la pensión que le correspondía según los ingresos previstos 15.410 ptas., da como resultado una diferencia mensual de 1.540 ptas.

Detalle del cobro indebido:

De enero a mayo: $1540 \times 5 = 7.700$ ptas.

Ingresos resultantes de la declaración del IRPF: 2.539.854 ptas.

Límite de acumulación de recursos: 2.648.520 ptas.

Importe de la pensión:

$2.648.520 - 2.539.854 = 7.770$ ptas.

14

Aunque la cantidad resultante son 7.770, la pensión mínima para este año estaba establecida en 7.890 ptas reconociéndole, por tanto, dicha cuantía.

La cuantía mensual que percibía era de 15.410 ptas., al restarle la pensión que le correspondía según los ingresos reales 7.890 ptas., da como resultado una diferencia mensual de 7.520 ptas.

Detalle del cobro indebido:

De enero a diciembre (incluidas P. extraordinarias): $7.520 \times 14 = 105.280$

Año 1994

Al iniciarse el nuevo ejercicio se revalorizó la pensión siendo la cantidad percibida: 15.950 ptas.

Al presentarse la declaración anual, con fecha 21-3-94, se procedió a modificar la cuantía de la pensión en base a la previsión de ingresos para el año 1994:

Ingresos previstos: 2.581.644 ptas.

Limite de acumulación de recursos: 2.741.340 ptas.

Importe de la pensión:

$2.520.000 - 2.294.416 = 11.410$ ptas.

14

La cuantía mensual que percibía después de la revalorización era de 15.950 ptas, al restarle la pensión que le correspondía según los ingresos previstos 11.410 ptas., da como resultado una diferencia mensual de 4.540 ptas.

Detalle del cobro indebido:

Enero a octubre (incluida paga extraordinaria):

$4.540 \times 11 = 49.940$

Al presentar la declaración anual, con fecha 24-3-95 se solicitaron las declaraciones de la renta. Examinados los documentos aportados, se observa que la madre de la beneficiaria reside en domicilio distinto, modificándose por ello la unidad de convivencia compuesta por la beneficiaria y su cónyuge. Al ser los ingresos de la unidad (1.032.713 ptas.) superiores al límite de acumulación de recursos previsto para la misma (776.713 ptas.) queda extinguido el derecho a pensión con efectos desde 1 de enero de 1994

Así pues, la totalidad del año 1994 y hasta julio de 1995 fue indebidamente percibida:

1.º Año 1994

Detalle del cobro indebido:

De enero a diciembre (incluidas P. extraordinarias): $11.410 \times 14 = 159.740$

2.º Año 1995

Detalle del cobro indebido:

De enero a julio (incluida P. extraordinarias): $11.920 \times 8 = 95.360$

En virtud de lo expuesto, no existe irregularidad administrativa. No obstante, es preciso poner de manifiesto que la experiencia de esta Institución a lo largo de los últimos años es el grave desconcierto que crea a los beneficiarios de estas prestaciones el sistema de cálculo de las mismas. En frecuentes ocasiones -como en el caso concreto que nos ocupa- el pensionista se encuentra con que en un mismo año se barajan hasta tres cuantías diferentes en función de la revalorización, de los ingresos previstos y de los ingresos reales.

El problema se centra en que la mayoría de los perceptores estiman que las cantidades que les notifica la Administración en la resolución por la que se les reconoce inicialmente la pensión son definitivas, ignorando que al final del ejercicio económico que se trate si las rentas o ingresos inicialmente previstos se hubieran modificado se procederá a la regularización de la misma, con la consiguiente reintegro, en su caso, de las cantidades indebidamente percibidas.

Aunque en la citada resolución inicial se advierte al interesado de la obligación de comunicar cualquier variación en las circunstancias de convivencia, recursos económicos que han motivado el reconocimiento de dicha prestación, en el plazo de treinta días desde la fecha en que se produzcan. La mayoría de ellos al no

existir variaciones significativas en los citados recursos posponen dicha comunicación a la declaración anual, encontrándose con que deben devolver las cantidades indebidamente percibidas. Aunque con frecuencia las cuantías a reintegrar no son elevadas, ocasionan a los interesados graves dificultades y perjuicios económicos, puesto que se trata de colectivos cuyas rentas o ingresos son escasos.

*Con el fin de evitar las consecuencias anteriormente aludidas, realizamos a la Dirección Provincial del Instituto Nacional de Servicios Sociales la siguiente **SUGERENCIA**:*

De la misma manera que en la notificación anual de la cuantía de la pensión se expone el procedimiento para la revisión con la mención expresa de que se regularizarán los importes de la pensión percibida en el año anterior así como la cuantía de la pensión para el presente año, sería conveniente que con la fórmula que se considere más adecuada en la resolución por la que se reconoce inicialmente la pensión se advierta a los pensionistas que las cuantías reconocidas no son definitivas sino que podrán ser objeto de regularización si las rentas o ingresos inicialmente previstos se hubieran modificado.»

Respuesta de la Administración

En el momento de redacción del informe no se ha obtenido respuesta de la Administración aceptando o no la sugerencia realizada.

11. MENORES

MENORES				
	1995	1994	1993	TOTAL
Expedientes incoados	6	15	8	29
Expedientes archivados	4	15	8	27
Expedientes en trámite	2	0	0	2

El artículo 6 de la Ley 10/1989, de 14 de diciembre, de Protección de Menores, establece que en el Informe Anual del Justicia de Aragón a las Cortes se valorará la actuación de la Administración de la Comunidad Autónoma en materia de protección de menores, especialmente en lo que se refiere al respeto al ejercicio de sus derechos. Para ello, el Justicia podrá requerir de la Administración de la Comunidad Autónoma cuantos datos le sean necesarios.

Cumpliendo con dicho precepto y como viene siendo habitual, dedicamos un apartado de este Informe al estudio de la actuación administrativa en materia de menores. En él se recogen las Recomendaciones y Sugerencias formuladas a la Diputación General de Aragón.

La mayor parte de las Resoluciones dictadas por el Justicia provienen de expedientes iniciados de oficio. Los menores no suelen dirigirse a esta Institución exponiendo los problemas que les aquejan. Por ello, se realizan actuaciones de oficio siempre que se observa la existencia de una presunta

vulneración de los derechos de la infancia o de situaciones nocivas y perjudiciales para los menores.

Así, en el año 1995 se inició un expediente de oficio al tener conocimiento de la venta y publicidad de unos chicles en comercios especializados para niños, que podían resultar nocivos para su salud o para su adecuado desarrollo físico y mental, formulándose las correspondientes Sugerencias al Consejero de Bienestar Social y Trabajo y al Consejero de Sanidad y Consumo de la Diputación General de Aragón.

También se inició un expediente de oficio ante la huida de cuatro menores del Centro de Menores «Virgen del Pilar» de Teruel, dirigiéndose un Recordatorio al Consejero de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo en relación con la Recomendación formulada en el año 1994, para que se adoptaran medidas de protección o seguridad adecuadas a los menores, a fin de evitar fugar de los allí tutelados.

Finalmente, se ha dictado una Recomendación al Presidente de la Diputación General de Aragón para que se elabore un Proyecto de Ley que regule un marco jurídico general de asistencia a la infancia y adolescencia en Aragón y de protección de sus derechos, para su remisión a las Cortes de Aragón.

La Comunidad Autónoma de Aragón no puede permanecer ajena al reconocimiento jurídico del papel de la infancia, teniendo en cuenta que no sólo tiene competencias en materia de protección de menores en situación de riesgo o desamparo, sino que tiene competencias que inciden claramente en la vida cotidiana de los niños y su bienestar.

Otras cuestiones relacionadas con los menores en Aragón, como la situación de los mismos en los centros concertados y colaboradores de la Comunidad Autónoma, el desarrollo de los programas del Plan Integral del Menor, la normativa autonómica sobre la infancia y los datos numéricos sobre los menores sometidos a protección y reforma, son objeto de estudio en un Informe Especial de la Institución, dentro del Volumen II.

Expediente DI-1488/94-D-8

Este expediente versa sobre una queja relativa a una solicitud de acogimiento de un menor que no había sido contestada por el Departamento de Bienestar Social de la Diputación General de Aragón, habiendo sido presentada dicha solicitud en el mes de noviembre de 1992 y que dio lugar a la siguiente Recomendación dirigida al Consejero de Bienestar Social y Trabajo:

« Con fecha 3 de marzo de 1995 he recibido su informe en respuesta al expediente de queja instado por D. Francisco González Gómez, relativo a solicitud de acogimiento familiar y que quedó registrado con el número de referencia arriba indicado.

Independientemente de las razones que han motivado la denegación de dicha solicitud, por considerar NO APTA a la familia demandante para el acogimiento, habida cuenta de sus expectativas sobre el menor, compruebo que los solicitantes no han sido suficientemente informados de las circunstancias que determinaron su falta de adecuación para hacer frente al acogimiento, lo que conllevó que en dos ocasiones se dirigieran por escrito al Departamento de Bienestar Social, sin obtener respuesta alguna.

Como Ud. sabe, la falta de contestación a las solicitudes de acogimiento o la tardanza en las mismas puede generar incertidumbre o falsas expectativas en los demandantes, acerca de su propia capacidad e idoneidad para hacerse cargo de un menor.

*Es por ello que, en uso de las facultades que me confiere la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora de esta Institución, considero conveniente formularle **RECOMENDACIÓN** para que en los procesos de selección de las familias demandantes de acogimiento se informe detalladamente y por escrito a los solicitantes del resultado del estudio y valoración realizada por el equipo técnico, dando respuesta expresa a las solicitudes formuladas al efecto e indicando las circunstancias que han determinado su denegación. »*

Respuesta de la Administración

La Recomendación fue aceptada por el Consejero de Bienestar Social en los siguientes términos:

« Con fecha 20 de marzo se recibe RECOMENDACIÓN del Justicia de Aragón, a fin de que en los procesos de selección de familias demandantes de acogimiento se informe por escrito a los solicitantes del resultado del estudio y valoración.

Debo comunicarle que los Servicios provinciales han dispuesto mecanismos en su organización para facilitar la información a las familias a lo largo de todo el proceso (reuniones informativas, teléfono directo, etc.).

Asimismo, ya en la actualidad, se ha iniciado la comunicación escrita a las familias del resultado de la valoración. Esta comunicación, realizada mediante Resolución de los jefes de los Servicios Provinciales, será preceptiva en la nueva normativa.

Considero, por tanto, que dicha Recomendación debe ser aceptada. »

Expediente DI-565/1995-8

Este expediente se inició de oficio a raíz del conocimiento por los medios de comunicación de la comercialización de unos chicles destinados al público infantil, que ponían en peligro la protección de este colectivo y que dio lugar a dos Sugerencias dirigidas al Consejero de Bienestar Social y Trabajo y al Consejero de Sanidad y Consumo de la Diputación General de Aragón.

Sugerencia al Consejero de Bienestar Social y Trabajo :

« Por la Institución del Justicia de Aragón se ha abierto expediente de queja en relación con la venta de los chicles pornográficos conocidos como «bikini baby», fabricados por la empresa Leaf Iberia S.A. y distribuidos en distintos puntos de esta Comunidad Autónoma.

La comercialización de estos chicles, destinados principalmente a un público infantil, atenta contra los valores y derechos de los niños reconocidos en el Ordenamiento Jurídico Internacional y la Constitución Española, especialmente en lo que se refiere al derecho a la integridad física y moral, el derecho a la protección de la salud, el derecho a la educación, al descanso y a las actividades recreativas propias de su edad, así como el

derecho a recibir información y material que no les perjudique moral y físicamente.

El artículo 39 de la Constitución Española establece que los poderes públicos asegurarán la protección social, económica y jurídica de la familia, la protección integral de los hijos y reconoce que los niños gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales.

La Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño de 20 de noviembre de 1989 proclama el derecho del niño a tener acceso a información y material cuya finalidad sea promover su bienestar social, espiritual y moral, y su salud física y mental (art. 17) y a ser protegido contra toda forma de explotación en espectáculos o materiales pornográficos (art. 34).

El mismo espíritu de protección impone nuestra Ley de Protección de Menores, que proclama en su artículo 2º el respeto de los derechos constitucionales del niño como principio básico, que ha de regir la actuación de la Administración.

Se trata, en definitiva, de proteger los derechos de la infancia frente a toda actividad que sea nociva para su salud o para su adecuado desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social; estando obligadas las Entidades Públicas competentes a garantizar el efectivo reconocimiento de tales derechos.

Por otra parte, la distribución de estas golosinas en comercios especializados en productos para niños, muchos de ellos ubicados en las cercanías de centros educativos, vulnera lo dispuesto en la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad en cuanto su venta lleva implícita una publicidad «que atenta contra la dignidad de las personas, vulnera los valores y derechos reconocidos en la Constitución, especialmente en lo que se refiere a la infancia, la juventud y la mujer» (art. 3).

Como Justicia de Aragón, tengo encomendada la defensa y protección de los derechos individuales y colectivos de los ciudadanos, especialmente de los menores de edad, en virtud de lo establecido en el artículo 6 de la Ley 10/1989, de 14 de diciembre de Protección de Menores.

Por todo lo anterior, y en uso de las facultades que me confiere la Ley Reguladora de esta Institución, considero conveniente formularle **SUGERENCIA** para que por el Departamento de Bienestar Social de la Diputación General de Aragón se adopten las medidas procedentes a fin de evitar la venta y publicidad de los chicles «bikini baby» a los menores de edad, procediendo a su retirada en los comercios especializados en productos para niños. »

Sugerencia al Consejero de Sanidad y Consumo :

« Por la Institución del Justicia de Aragón se ha abierto expediente de queja en relación con la venta de los chicles pornográficos conocidos como «bikini baby», fabricados por la empresa Leaf Iberia S.A. y distribuidos en distintos puntos de esta Comunidad Autónoma.

Además de estas golosinas, los niños pueden adquirir gratuitamente unas fichas conocidas popularmente como «T-tazos», que son chupadas por éstos, desconociéndose si contienen sustancias tóxicas que pongan en peligro su salud.

La comercialización de estos chicles, destinados principalmente a un público infantil, atenta contra los valores y derechos de los niños reconocidos en el Ordenamiento Jurídico Internacional y la Constitución Española, especialmente en lo que se refiere al derecho a la integridad física y moral, el derecho a la protección de la salud, así como el derecho a recibir información y material que no les perjudique moral y físicamente.

El artículo 39 de la Constitución Española establece que los poderes públicos asegurarán la protección social, económica y jurídica de la familia, la protección integral de los hijos y que los niños gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales.

El artículo 43 de la mencionada Constitución reconoce el derecho a la protección de la salud, correspondiendo a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios.

La Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño de 20 de noviembre de 1989 proclama el derecho del niño a tener acceso a información y material cuya finalidad sea promover su bienestar social, espiritual y moral, y su salud física y mental (art. 17), reconociendo el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud (art. 24).

El mismo espíritu de protección impone nuestra Ley de Protección de Menores, que proclama en su artículo 2º el respeto de los derechos constitucionales del niño como principio básico, que ha de regir la actuación de la Administración.

Se trata, en definitiva, de proteger los derechos de la infancia frente a toda actividad que sea nociva para su salud o para su adecuado desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social; estando obligadas las Entidades Públicas competentes a garantizar el efectivo reconocimiento de tales derechos.

Por otra parte, la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, dispone en su artículo 2º que «son derechos básicos de los consumidores y usuarios: la protección contra los riesgos que puedan afectar a su salud o seguridad».

Añade el artículo 3º que «con carácter general los riesgos susceptibles de provenir de una utilización previsible de los bienes y servicios, habida cuenta de su naturaleza y de las personas a las que van destinados, deberán ser puestos en conocimiento previo de los consumidores o usuarios por medios adecuados».

El artículo 5º de la misma Ley señala que «para la protección de la salud y seguridad física de los consumidores y usuarios se regulará la importación, producción, transformación... distribución y uso de los bienes y servicios, así como su control, vigilancia e inspección... En todo caso y como garantía de la salud y seguridad de las personas, se procederá a retirar o suspender, mediante procedimientos eficaces, cualquier producto o servicio que no se ajuste a las condiciones y requisitos exigidos o que, por cualquier otra causa, suponga un riesgo previsible para la salud o seguridad de las personas».

Asimismo, debe tenerse en cuenta que la distribución de estas golosinas en comercios especializados en productos para niños, muchos de ellos ubicados en las cer-

canías de centros educativos, vulnera lo dispuesto en la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad en cuanto su venta lleva implícita una publicidad «que atenta contra la dignidad de las personas, vulnera los valores y derechos reconocidos en la Constitución, especialmente en lo que se refiere a la infancia, la juventud y la mujer» (art. 3).

En consecuencia, y a la vista de lo anteriormente establecido, desconociendo los riesgos que para la salud de las personas puede ocasionar la venta y consumo de estos chicles, las Entidades y Organismos competentes deberían realizar los correspondientes controles y análisis para comprobar si se ajustan a las condiciones de higiene, sanidad y seguridad legal y reglamentariamente exigidas.

Como Justicia de Aragón, tengo encomendada la defensa y protección de los derechos individuales y colectivos de los ciudadanos, especialmente de los menores de edad, en virtud de lo establecido en el artículo 6 de la Ley 10/1989, de 14 de diciembre de Protección de Menores.

Por todo lo anterior, y en uso de las facultades que me confiere la Ley Reguladora de esta Institución, considero conveniente formularle **SUGERENCIA** para que por el Departamento de Sanidad y Consumo de la Diputación General de Aragón se adopten las medidas procedentes en relación con la venta y consumo de los chicles «bikini baby», a los efectos de prevenir posibles riesgos en la salud de los ciudadanos. »

Respuesta de la Administración

Ambas Sugerencias fueron aceptadas por el Consejero de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo en los siguientes términos:

« En relación con la sugerencia por V.E. formulada en expte. DI-565/1995-8, sobre la venta de chicles conocidos como «Bikini Baby», le comunico que las actuaciones llevadas a efecto por este Departamento han sido las siguientes:

1. Recabar información sobre la interposición de denuncias en los Servicios Provinciales de Sanidad y Consumo, así como en las Asociaciones de Consumidores. En los Servicios provinciales únicamente en el de Zaragoza se habían recibido dos consultas telefónicas que no llegaron a materializarse en denuncias; en las Asociaciones de Consumidores se presentaron denuncias en la U.C.A. y en Torre Ramona, que optaron por solicitar información al Instituto nacional de Consumo la primera y por interponer denuncia ante el Juzgado de Guardia la segunda.

2. El Servicio Provincial de Sanidad y Consumo procedió a realizar visitas de inspección a comercios del ramo al objeto de tomar muestras para su posterior análisis. Esta actividad se suspendió al no encontrarse dicho producto en los centros visitados y, a la vez, tener conocimiento de que por parte del Instituto Nacional de Consumo se estaba procediendo a su análisis en el Centro de Investigación y Control de Calidad.

3. Posteriormente, dado el ámbito nacional del tema, se contactó con la Subdirección General de Ordenación del Consumo del Instituto Nacional de Consumo, al

objeto de que las actuaciones a realizar se coordinaran desde el referido Instituto.

Estas actuaciones se concretaron en la realización de los análisis referidos de forma que, de detectarse alguna irregularidad administrativa o riesgo para la salud en el ámbito competencial de consumo, se pondría en marcha el intercambio rápido de información con la alerta correspondiente, posibilidad que hasta el momento no se ha producido.

Además, el Instituto remitió a la Fiscalía General del Estado, con fecha 5 de junio de 1.995, escrito en el que se denunciaba la posible comisión de un delito del artículo 432 del Código Penal en la comercialización de la citada goma de mascar, a la que se acompañaban determinados elementos promocionales.

Por la referida Fiscalía se dio traslado del tema a la Fiscalía de la Audiencia Provincial de Alicante, la cual, según nos ha informado el Instituto Nacional de Consumo, con fecha 3 de agosto de 1.995, ha considerado improcedente iniciar actuaciones penales al no revestir los hechos caracteres de infracción penal.

Destacar finalmente, que la intervención del reiterado Instituto Nacional de Consumo en labores de coordinación y apoyo (ensayos analíticos), en materia de consumo, es una práctica habitual de funcionamiento, especialmente cuando el asunto a tratar es de ámbito nacional. »

Expediente DI-724/1995-2

Este expediente se inició de oficio a raíz del conocimiento por esta Institución de la huida de cuatro menores sujetos a tutela de la Diputación General de Aragón, de la Residencia Virgen del Pilar de Teruel y que dio lugar al siguiente Recordatorio dirigido al Consejero de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo:

« Con fecha 18 de septiembre he recibido su informe en respuesta al expediente de queja registrado en esta Institución con el numero de referencia arriba indicado, relativo a la salida de cuatro menores, sujetos a tutela, de la Residencia Virgen del Pilar de Teruel.

A la vista de dicho informe, compruebo que los menores han sido reingresados en la Residencia, no habiéndose vuelto a producir incidente alguno.

En fecha 13 de enero del presente formule **RECOMENDACIÓN** al Departamento de Bienestar Social de la Diputación General de Aragón sobre el Centro de Acogida de Menores de Teruel, en la que se indicaba la conveniencia de adoptar medidas de protección o seguridad adecuadas para los menores, como el cerramiento exterior del edificio, a fin de evitar fugas de los allí tutelados.

El fundamento de dicha Recomendación no era otro que las deficiencias que se habían detectado en materia de seguridad y el conocimiento de fugas anteriores a las acontecidas el pasado mes de agosto.

En la respuesta a la Recomendación que les formule, enviada a esta Institución el 14 de febrero nos decían que « se ha pasado copia de su escrito a los técnicos del Departamento para que estudien las medidas de seguridad mas adecuadas para la protección de los

menores, así como la conveniencia del cerramiento exterior. De acuerdo con dichos informes y dentro de la consignaciones presupuestarias a dicha Recomendación ».

Pese a ello, con posterioridad se han producido nuevas fugas de menores.

Esta Institución es consciente de que los Centros de Internamiento son abiertos, en la medida que una educación y actividades de los menores así lo exijan y no se pretende, desde luego, dotar a los niños de un sistema personal y material de extrema vigilancia, ajeno por completo a la función que les corresponde.

Ahora bien, como señala el Proyecto Educativo Marco para los Centros de Protección de Menores dependientes de la Comunidad Autónoma de Aragón, aprobado por Orden de 14 de diciembre de 1994 del Departamento de Bienestar Social y Trabajo:

— Los Centros son lugares en los que los menores con situaciones de dificultad en sus relaciones familiares que sufren abandono, malos tratos o desamparo, son protegidos y atendidos mientras esperan la realización de una alternativa a su situación.

— Los Centros cumplen temporalmente una función substitutiva de la familia y asumen las tareas de guarda, educación y cuidado de los menores, procurando a estos las atenciones necesarias para su correcto desarrollo y evolución.

— Se consideran los espacios físicos como elementos educativos e integradores dentro del aspecto global de correcta atención al menor. Esto supone la configuración de espacios de intimidad que permitan a los menores sustraerse, cuando sea necesario, a la observación y control de los adultos y demás compañeros, evitar la visitas de personas ajenas a la vida de los menores.

— Los Centros Residenciales tienen por función acoger a los menores, procurándoles un ambiente de seguridad moral y material, ofreciendo los medios necesarios para su correcto desarrollo físico, afectivo, intelectual y social.

— Finalmente, los Centros, de acuerdo con sus objetivos, deberán disponer de los medios técnicos, materiales, humanos y organizativos necesarios para cumplir los objetivos previstos.

De acuerdo con lo anterior, los Centros asumen la función de garantizar y proteger temporalmente a los menores en situación de desamparo. El ejercicio de la guarda deberá tender, en todo caso y primordialmente, a satisfacer el interés del menor. Por ello, no puede desconocerse el injusto perjuicio que se causa a los mismos con las injerencias arbitrarias de los familiares biológicos, cuyas relaciones han sido suspendidas o restringidas en bien del menor. Máxime si ello va acompañado de la salida de los menores del centro.

Por todo lo anterior y en uso de las facultades que me confiere la Ley Reguladora de esta Institución, permítame formularle **RECORDATORIO** de la Recomendación en su día efectuada sobre el Centro de Menores «Virgen del Pilar» de Teruel, a fin de que se adopten las medidas de seguridad personales y materiales necesarias para garantizar la protección de los niños. »

Respuesta de la Administración

Este Recordatorio fue aceptado por el Consejero de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo en los siguientes términos:

« En contestación al **RECORDATORIO** de la Recomendación del Excmo. Sr. Justicia de Aragón de fecha 29 de septiembre de 1995 realizada en referencia a las medidas de seguridad adoptadas en la Residencia Virgen del Pilar de Teruel, cúpleme informarle;

Que con fecha 13 de enero de 1995 se formuló Recomendación sobre la Residencia Virgen del Pilar de Teruel en la que se ponía de manifiesto la necesidad de adoptar medidas de protección o seguridad adecuadas para los menores, como el cerramiento exterior del edificio, a fin de evitar las fugas de los tutelados.

Con fecha 14 de febrero de 1995 se remitió contestación a la citada Recomendación en la que se remitía a los técnicos del Departamento para que estudiasen las medidas de seguridad más adecuadas para la protección de los menores, así como la conveniencia del cerramiento exterior, todo ello dentro de las consignaciones presupuestarias.

En relación a las medidas que definitivamente se han tomado para evitar toda situación contraria a los fines del Centro y en beneficio del interés de los menores allí tutelados o en guarda, se han emitido una serie de recomendaciones relativas a:

a) Las visitas autorizadas de los menores con su familia biológica u otras personas que estén autorizadas, se realizan en las dependencias del Servicio Provincial de Bienestar Social y Trabajo de Teruel, en lugar de realizarse en las dependencias del propio Centro como habitualmente se hacía.

b) Por lo que hace referencia a la salida y regreso de los menores del Centro para su asistencia a los Centros Educativos o para la realización de actividades extra escolares, los menores siempre van acompañados de un educador o responsable del centro de forma que siempre en la entrada o salida sean entregados y recogidos por un educador o técnico de la Diputación General de Aragón.

Respecto al cerramiento exterior y la adopción de otras medidas de seguridad, se ha realizado el cerramiento total de la Residencia, así como se ha procedido a la instalación de una puerta de seguridad que se para los dos módulos de menores. »

Expediente DI-1038/1995-8

Este expediente se inició de oficio con la finalidad de elaborar una Recomendación dirigida al Presidente de la Diputación General de Aragón, sobre la necesidad de promulgar en nuestra Comunidad Autónoma una Ley de la Infancia y Adolescencia, que regule de manera integral los derechos de los menores y el marco general de protección y asistencia.

INTRODUCCIÓN

La idea de Estado social y democrático de Derecho tiene, entre otros significados, el de legitimar medios

de defensa de los intereses de grupo y estratos de la población mas débiles o dependientes. Dentro de estos colectivos se encuentra la juventud y la infancia que los artículos 20.4, 27 y 39.4 de la Constitución consagran como bien constitucionalizado y especialmente protegido.

El ordenamiento jurídico que afecte a los menores no necesariamente debe ser como el de los adultos, sino que al darse situaciones tan diferentes entre unos y otros, merecen distintos tratamientos.

En los últimos años se ha llevado a cabo un importante proceso de renovación de nuestro ordenamiento jurídico en materia de menores. Tanto los textos nacionales como internacionales se han hecho eco de profundas innovaciones, que han ejercido una labor impulsora y de reconocimiento de los derechos de la infancia.

No obstante, se echa en falta un tratamiento global de los problemas del menor. Las Administraciones Públicas han realizado actuaciones en este terreno que distan mucho de ser plenamente suficientes y son fragmentadas e inconexas. Hoy por hoy, no existe un instrumento jurídico susceptible de aportar un enfoque integral que tenga en cuenta las distintas vertientes de los problemas del menor.

Recientemente se ha aprobado por el Congreso de los Diputados un Proyecto de Ley de Protección Jurídica del Menor y de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, que pretende ser un avance en el reconocimiento efectivo de los derechos de la infancia y amplía el marco jurídico de protección del menor.

La Comunidad Autónoma de Aragón no puede permanecer ajena al reconocimiento jurídico del papel de la infancia, teniendo en cuenta que no sólo tiene competencias en materia de protección de menores en situación de riesgo o desamparo, sino que tiene competencias en otras materias que inciden claramente en la vida cotidiana de los niños y su bienestar.

La presente Recomendación tiene por objeto la regulación en Aragón de un marco jurídico global de atención y protección de los niños y adolescentes y de reconocimiento pleno de sus derechos.

En ella, se analizan las competencias de la CCAA en materia de menores, las ultimas reformas legislativas habidas en la infancia, el objeto, ámbito de aplicación y principios rectores de una futura Ley Autonómica, su contenido, el papel del Justicia de Aragón y la necesaria prioridad presupuestaria de todas las actuaciones relacionadas con los niños y adolescentes.

Para su elaboración se ha tenido en cuenta los tratados, acuerdos y resoluciones internacionales sobre la infancia, la normativa estatal y los Proyectos en trámite, las Leyes de otras Comunidades Autónomas, las aportaciones doctrinales mas recientes, estudios e informes sobre los menores realizados en Aragón así como las Conclusiones de las I Jornadas Aragonesas sobre los derechos de la infancia y adolescencia organizadas por varias asociaciones y organizaciones ciudadanas que desarrollan actividades relacionadas con la infancia.

ANTECEDENTES INSTITUCIONALES

En los Informes que el Justicia presenta anualmente a las Cortes de Aragón, conforme a lo dispuesto en el artículo 35 de su Ley Reguladora, ha puesto de manifiesto, reiteradamente, la necesidad de elaborar una Ley de la Infancia y Adolescencia para la Comunidad Autónoma de Aragón.

En el Informe Anual de 1993, dentro del capítulo de Menores, se recoge un apartado dedicado a este tema (Sobre la necesidad de una Ley Integral de la Infancia pág. 370 a 372):

« No sólo el reconocimiento de los derechos exige una mayor concienciación y sensibilización de la opinión pública. Es necesario contar con un instrumento jurídico que, en el marco de los tratados y declaraciones internacionales, regule y garantice los derechos del niño, partiendo de su consideración como sujeto de derechos y sirva de referencia para todas las disposiciones normativas que se dicten en torno a la infancia...

La Comunidad Autónoma debe proceder a dictar una Ley de Menores, que complete el desarrollo legislativo en esta materia y contribuya a mejorar substancialmente la situación de los niños y adolescentes en Aragón. »

También en el Informe del año 1994, el Justicia de Aragón reclamó en su Comparecencia la creación de una Ley Integral de la Infancia:

« Lo que hace falta es que se haga aquí una Ley Integral del Menor, comprensiva de los derechos culturales, educativos, sanitarios, de ocio, etc. Hasta que no tengamos este instrumento jurídico, que es algo más que un texto refundido, siempre tendremos carencias, y siempre los derechos del menor quedaran salpicados por una legislación que viene a ser, muchas veces, una jungla... » (Diario de Sesiones de la Cortes de Aragón número 7, Sesión plenaria celebrada el 20 de octubre de 1995, pág. 153).

En los distintos Foros en que ha participado el Justicia de Aragón y ante los medios de comunicación social, ha reclamado constantemente la promulgación de una Ley de la Infancia, consciente de su necesidad para mejorar las condiciones de vida de los niños y adolescentes aragoneses y especialmente, de aquellos más necesitados de protección y solidaridad.

Fuera de nuestra Comunidad, el Justicia ha expresado también la necesidad de contar con un instrumento jurídico regulador de los derechos de la infancia. Baste mencionar las VIII Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo, celebradas en Madrid el 24 de septiembre de 1993, en las que se trataron determinados aspectos sobre la situación jurídico asistencial del menor de edad.

En la reunión celebrada con el Excmo. Ministro de Justicia e Interior, D. Juan Alberto Belloch, el 31 de enero de 1994 en Madrid, El Justicia trasladó su preocupación por la falta de promulgación de una Ley de la Infancia, « que acabara con el vacío legislativo existente en muchos de los aspectos que afectan a los menores de edad ».

La urgencia de esta regulación, cobró especial importancia en Aragón, a raíz de la presentación de una

queja en esta Institución sobre la divulgación de una canción infantil, que incitaba a los niños a comportamientos violentos, e incluso al suicidio. Dicha queja fue objeto de un comunicado institucional en el que se ponía de manifiesto la desprotección de los menores frente a este tipo de agresiones, dándose traslado de la misma al Ministerio Fiscal y al Defensor del Pueblo.

LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN: COMPETENCIAS EN MATERIAS QUE AFECTAN A MENORES DE EDAD

El Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por Ley Orgánica 8/1992 de 10 de agosto, establece en su artículo 35.1.19 la competencia exclusiva de la CCAA en materia de asistencia, bienestar social, desarrollo comunitario y juventud, promoviendo las condiciones para su participación libre y eficaz en el desarrollo político, social, económico y cultural.

Con base a esta previsión estatutaria, que incluye la materia relativa a menores, los Reales Decretos 1870/1984 de 8 de febrero y 2.051/1985 de 9 de octubre, traspasaron a la Comunidad Autónoma de Aragón, las funciones y servicios de la Administración del Estado en materia de Protección de Menores.

El Decreto 65/1984 de 30 de Agosto de la Diputación General de Aragón, asignó tales competencias al Departamento de Bienestar Social y Trabajo.

Posteriormente, se aprobó la Ley de Cortes de Aragón 10 /1989 de 14 de diciembre, de Protección de Menores, para hacer posible la aplicación de las novedades introducidas por la Ley Estatal 21/1987 de 11 de noviembre, por la que se modifican determinados artículos del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil y en la que, además de modificar la adopción, sistematiza e incorpora la figura del acogimiento e introduce la tutela de la Administración competente, una en cada territorio, sobre los menores en situación de desamparo.

En dicha Ley, según reza la Exposición de Motivos, junto a los instrumentos recogidos en el Código Civil, figuran los principios básicos que habrán de regir en las acciones tendentes a la protección del menor, la medidas de control de las actuaciones de la Administración de la Comunidad Autónoma y las características propias de la Compilación del Derecho Civil de Aragón, que puede arrojar alguna peculiaridad a la protección de menores.

Ahora bien, la Comunidad Autónoma de Aragón no sólo tiene asumidas competencias en materia de protección de menores, entendida esta como el conjunto de actuaciones que, en el marco del sistema público de servicios sociales tiene como finalidad prevenir y corregir situaciones de desamparo (artículo 1 Ley 10/1989 de 14 de diciembre). Gran parte de las actividades que desde los diferentes Departamentos de la Administración se realizan, tienen una clara incidencia en el ámbito de la infancia.

La Comunidad Autónoma tiene competencias en materias que pueden afectar a distintos ámbitos y sectores en los que los menores se desarrollan y ejercen su actividad.

Así, le corresponde la competencia exclusiva en urbanismo y vivienda (artículo 35.1.3) deporte y ocio (35.1.18) sanidad e higiene (35.1.20) cultura (35.1.22) casinos, juegos y apuestas (35.1.23) espectáculos públicos (35.1.25) publicidad (35.1.31); de desarrollo legislativo y ejecución, en la coordinación hospitalaria, incluida la de la Seguridad Social (36.1.1) comercio interior y defensa del consumidor y usuario (36.1.5) normas adicionales de protección del medio ambiente (36.1.6) prensa, radio y televisión y otros medios de comunicación social (36.1.8) enseñanza (art. 41); de ejecución de la legislación del Estado, en protección del medio ambiente (37.1.3), asociaciones (37.1.4) gestión de las prestaciones y servicios del sistema de Seguridad Social (37.1.6) productos farmacéuticos (37.1.10) laboral (37.1.13).

También la Ley Orgánica 4/1992 de 5 de junio sobre Reforma de la Ley Reguladora de Competencia y el Procedimiento de los Juzgados de Menores, ha otorgado competencias a la Comunidad Autónoma en la ejecución de las medidas adoptadas por los Juzgados de menores.

Es evidente, pues, que la Comunidad Autónoma de Aragón no puede limitarse a establecer un marco jurídico regulador de los menores desamparados, sino que debe determinar un marco normativo general de asistencia y protección al niño y adolescente en Aragón que abarque todos los ámbitos de convivencia respecto de los cuales tenga competencias.

REFORMAS LEGISLATIVAS SOBRE LA INFANCIA POSTERIORES A LA PROMULGACIÓN DE LA LEY AUTONÓMICA 10/1989 DE 14 DE DICIEMBRE, DE PROTECCIÓN DE MENORES

En los últimos años se ha llevado a cabo un importante proceso de renovación de nuestro ordenamiento jurídico en materia de menores. Tanto los textos nacionales como internacionales se han hecho eco de profundas innovaciones que han ejercido una labor impulsora y de reconocimiento de los derechos de la infancia.

NORMATIVA INTERNACIONAL

Especialmente, debemos referirnos a la Convención de la Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño de 20 de noviembre de 1989, ratificada por España el 30 de noviembre de 1990, instrumento especial para su protección en el marco de la Organización Universal y resultado de diez años de negociación, entablada a raíz de una iniciativa de Polonia.

La Convención se dirige a establecer normas universales de protección de la infancia principalmente contra el abandono, la explotación y los malos tratos.

Junto a derechos ya reconocidos en la Declaración de los Derechos del Niño de 20 de noviembre de 1959, aparecen otros que se encontraban dispersos en tratados que consagraban algunos artículos a la protección de los niños o los consideraban incluidos entre los destinatarios de los derechos reconocidos genéricamente.

Resultan novedosos los artículos que persiguen la protección del niño en situaciones o ante peligros espe-

ciales (protección contra el uso y tráfico de estupefacientes, contra la explotación sexual...). También los que tienden a asegurar al niño el acceso a la información apropiada de los medios de comunicación, los objetivos de la educación, las garantías para la adopción internacional, para la administración de la justicia penal, la revisión periódica del tratamiento para los que se hallen internados en centros de atención, protección o tratamiento físico o mental, y un nivel de vida adecuado para su desarrollo en todos los ordenes.

La Convención de los Derechos del Niño marca el inicio de una nueva filosofía en relación con el menor, basada en un mayor reconocimiento el papel que este desempeña en la sociedad y en la exigencia de un mayor protagonismo para el mismo.

Destacan también, por su novedad, el Convenio sobre Protección del Niño y Cooperación en materia de Adopción Internacional, firmado en la Haya el 29 de mayo de 1993 y ratificado por España el 30 de junio de 1995; la Resolución sobre los Problemas de los Niños en la Comunidad Europea del Parlamento Europeo de 13 de diciembre de 1991, la Recomendación del Consejo de las Comunidades Europeas sobre el cuidado de los niños y niñas de 31 de marzo de 1992, el Dictamen sobre la adopción aprobado por el Consejo Económico y Social el 1 de julio de 1992, y la Resolución sobre la Carta Europea de Derechos del Niño aprobada por el Parlamento Europeo el 8 de julio de 1992.

NORMATIVA ESTATAL

Proyecto de Ley de Protección Jurídica del Menor y de Modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

El Proyecto de Ley ha sido aprobado por el Congreso de los Diputados, siendo remitido con fecha 7 de diciembre de 1995 al Senado, para su tramitación urgente.

Este proyecto, por el que se abre y matiza el catálogo de derechos del menor, pretende construir un amplio marco jurídico de protección que vincule a todos los poderes públicos, a las instituciones específicamente relacionadas con los menores, a los padres de familia y a los ciudadanos en general.

El Título I comienza enunciando un reconocimiento general de derechos contenidos en los Tratados Internacionales de los que España es parte, especialmente la Convención de Naciones Unidas de Derechos del Niño de 20 de Noviembre de 1989.

Así, se reconoce el derecho del niño al honor, intimidad y propia imagen, así como a la inviolabilidad del domicilio familiar, de la correspondencia y del secreto de las comunicaciones.

Con el fin de reforzar los mecanismos de garantía previstos en la Ley Orgánica 1/1982 de 5 de mayo de Protección del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, se prohíbe la difusión de datos o imágenes referidos a menores en los medios de comunicación, cuando sean contrarios a su interés, incluso cuando conste el consentimiento del menor.

Se recoge expresamente el derecho de los niños a buscar, recibir y utilizar la información adecuada a su desarrollo, a la libertad de ideología, conciencia y religión, y el derecho de participación, asociación y reunión.

Asimismo, se reconoce el derecho a la libertad de expresión y el de ser oído, tanto en el ámbito familiar como en cualquier procedimiento administrativo o judicial.

El Proyecto de Ley también establece las medidas y principios rectores de la acción administrativa, recogiendo como premisa fundamental, la supremacía del interés del menor.

De igual modo, regula los principios generales de actuación frente a situaciones de desprotección social, incluyendo la obligación de la entidad pública de investigar los hechos que conozca para corregir la situación mediante la intervención de los Servicios Sociales o, en su caso, asumiendo la tutela del menor por ministerio de la ley.

Se establece la obligación de toda persona o autoridad que detecte una situación de riesgo o posible desamparo del menor, de prestarle auxilio inmediato y de comunicar el hecho a la autoridad o sus agentes mas próximos. Con carácter específico, se prevé el deber de los ciudadanos de comunicar a las autoridades públicas competentes la ausencia del menor, de forma habitual o sin justificación, del centro escolar.

Siguiendo la iniciativa de distintas Comunidades Autónomas, el Proyecto de Ley puntualiza y distingue entre situaciones de riesgo y situaciones de desamparo, que dan lugar a un grado distinto de intervención de la entidad pública.

Subyace a lo largo del Proyecto de Ley una preocupación basada en la experiencia extraída de la aplicación de la Ley 21/1987 de 11 de noviembre, por agilizar y clarificar los trámites de los procedimientos administrativos y judiciales que afectan al menor, con la finalidad de que este no quede indefenso o desprotegido en ningún momento.

Así, se determina que las resoluciones que aprecien la existencia de desamparo deberán notificarse a los padres, tutores y guardadores en un plazo de 48 horas, informándoles, a ser posible, de forma presencial y de modo claro y comprensible, de las causas que dieron lugar a la intervención administrativa y de los posibles efectos de la decisión adoptada.

Las modificaciones más importantes que con este Proyecto se hacen al Código Civil, se refieren el primer lugar, al acogimiento familiar. Atendiendo a la finalidad del mismo, se recogen tres modalidades: acogimiento simple o transitorio, acogimiento permanente y acogimiento preadoptivo.

Con ello, se subsanan las deficiencias que adolecía el artículo 173.1 del Código Civil, diferenciando entre los distintos tipos de acogimiento en función de que la situación de la familia pueda mejorar y que el retorno del menor no implique riesgos para este, que las circunstancias aconsejen que se constituya con carácter permanente o que convenga constituirlo con carácter preadoptivo.

En materia de adopción, la ley introduce la exigencia del requisito de idoneidad de los adoptantes. También aborda la regulación de la adopción internacional.

Se recogen algunos aspectos de la tutela, desarrollando aquellos artículos del Código Civil que requieren matizaciones cuando afecten a menores de edad.

En el texto aparece reforzada la intervención del Ministerio Fiscal, ampliando los cauces de actuación de esta Institución, a la que, por su propio Estatuto, corresponde la representación de los menores e incapaces que carezcan de representación legal.

Otra cuestión que se aborda en el Proyecto de Ley es el internamiento del menor en Centro Psiquiátrico y que con el objetivo de que se realice con las máximas garantías por tratarse de un menor de edad, se somete a la autorización judicial previa y a las reglas del artículo 211 de Código Civil (incapacitación), con informe preceptivo del Ministerio Fiscal, equiparando a estos efectos, el menor al presunto incapaz y no considerando válido el consentimiento de los padres para que el internamiento se considere voluntario, excepción hecha del internamiento de urgencia.

Finalmente, el Proyecto de Ley pretende ser respetuoso con el reparto constitucional y estatutario de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

En este sentido, regula aspectos relativos a la legislación civil, procesal y a la Administración de Justicia, para los que goza de habilitación constitucional específica en los apartados 5.º y 8.º del artículo 149.1 de la Constitución

No obstante deja a salvo, las competencias de las Comunidades Autónomas que dispongan de Derecho Civil, Foral o Especial propio, como es el caso de Aragón, para las que la Ley se declara subsidiaria respecto de las disposiciones específicas vigentes en aquellas.

Cuando se hace referencia a las competencias de carácter administrativo, se especifica que las mismas corresponden a las CCAA y a las ciudades de Ceuta y Melilla, de conformidad con el reparto constitucional de competencias y las asumidas por aquellas en sus respectivos Estatutos.

La Ley Orgánica 4/1992 de 5 de junio sobre Reforma de la Ley Reguladora de la Competencia y el Procedimiento de los Juzgados de Menores.

Dicha Ley, dictada como consecuencia de la Sentencia 36/1991 de 14 de febrero que declaró inconstitucional el artículo 15 de la Ley de Tribunales Tutelares de Menores, y cuya Exposición de motivos define como «reforma urgente», ha otorgado competencias a las Comunidades Autónomas en la ejecución de las medidas de reforma adoptadas por el Juez de Menores.

Ley 25/1994 de 12 de julio por la que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 89/552/CEE sobre la coordinación de disposiciones legales reglamentarias y administrativas de los Estados Miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva.

Ley Orgánica 10/1995 de 23 de noviembre, del Código Penal.

La promulgación de este nuevo Código ha supuesto la necesaria adaptación de nuestro Derecho penal a las

profundas transformaciones de orden social, económico y político operadas en nuestra sociedad y entre ellas, como es lógico, las operadas en el colectivo de la infancia y adolescencia, que debe ser objeto de protección y tratamiento especial

El eje de su regulación ha sido la adaptación positiva a los valores constitucionales. Los cambios que introduce en esa dirección son innumerables. Destacaremos los relacionados con los menores de edad.

En primer lugar, se establece la mayoría de edad penal a los 18 años (artículo 19). El Código prevé y exige la existencia de un derecho sustantivo especial para los menores, al señalar que cuando un menor de edad cometa un hecho delictivo, podrá ser responsable con arreglo a lo dispuesto en la Ley que regule la responsabilidad penal del menor.

No obstante, la elevación de la mayoría de edad penal ha quedado aplazada «sine die», al quedar condicionada la entrada en vigor del artículo 19 a la vigencia de la Ley que regule la responsabilidad penal del menor (Ley Orgánica Penal Juvenil y del Menor), según lo establecido en la Disposición Final séptima del mencionado Código.

También se prevé en el artículo 69 que al mayor de 18 años y menor de 21 que cometa un hecho delictivo, podrán aplicársele las disposiciones de la Ley que regule la responsabilidad penal del menor, en los casos y requisitos que esta disponga.

El Código Penal introduce nuevas figuras delictivas, y modifica otros delitos que afectan a los menores de edad. Así, los referidos a los malos tratos a menores que se hallen bajo la tutela, patria potestad, curatela o guarda (153), las lesiones al feto (157 y 158), los abusos sexuales (181 a 183) los delitos de exhibicionismo y provocación sexual (185 y 186) prostitución de menores (187 a 190), la suposición de parto y alteración de la paternidad, estado o condición del menor (220 a 222) delitos relativos al mercado y a los consumidores (278 a 288) delitos contra la salud pública (359 a 378), entre otros.

La Disposición Transitoria duodécima establece que hasta la aprobación de la ley que regule la responsabilidad del menor, en los procedimientos que se sustancien por razón de delito o falta presuntamente cometido por un menor de 18 años, el Juez o Tribunal competente requerirá a los equipos técnicos que están al servicio de los Jueces de Menores, la elaboración de un informe sobre la situación psicológica, educativa y familiar del menor, así como sobre su entorno social y en general, sobre cualquier otra circunstancia que pueda haber influido en el hecho que se le imputa.

OBJETO, ÁMBITO DE APLICACIÓN Y PRINCIPIOS RECTORES DE UNA FUTURA LEY DE LA INFANCIA Y ADOLESCENCIA. ESPECIAL REFERENCIA A LA LEGISLACIÓN FORAL ARAGONESA

El objeto de la futura ley de la infancia ha de ser la determinación de un marco jurídico general de asistencia del niño y del adolescente en Aragón y de protección de sus derechos en el ámbito de la Comunidad Autónoma, que ejecute, de acuerdo con la competencia de

Aragón sobre esta materia, los títulos reconocidos por el Estatuto de Autonomía.

Esta nueva regulación ha de tener en cuenta los tratados, acuerdos y resoluciones internacionales sobre la infancia, las Leyes Estatales y los Proyectos en trámite, las normas dictadas en nuestra Comunidad Autónoma, adecuando, de este modo, el ordenamiento jurídico aragonés a la realidad legislativa y social vigente.

Con ello se pondría fin a la dispersión de la normativa actual, cuando no al vacío legislativo de muchas materias, pues hoy por hoy el tratamiento es fragmentado e inconexo.

La Ley, por tanto, debe regular, de forma integral, la actuación de las Administraciones Públicas de la Comunidad de Aragón para garantizar la atención a la infancia y el ejercicio pleno de sus derechos.

En cuanto a su ámbito de aplicación, ha de ser todos los menores de edad que se hallen en territorio aragonés, no sólo aquellos que se encuentren en situación de riesgo o de desamparo, con independencia de su vecindad civil. Conviene hablar de «infancia y adolescencia», definiendo ambos conceptos, con el límite de la mayoría de edad establecido legalmente.

Como se ha hecho con otros precedentes normativos autonómicos, referidos a la protección de menores, deben regularse los principios rectores de la actuación de las Administraciones Públicas en la atención a la infancia, reiterando no sólo el fundamental criterio del interés superior del menor y el respeto de sus derechos, sino incluyendo otros resultados de su proclamación internacional y constitucional como el fomento de los valores de tolerancia, respeto, solidaridad, e igualdad, la eliminación de cualquier forma de discriminación, la divulgación de los derechos de los niños, y el fomento de la participación de la iniciativa social en los temas de la infancia.

Principio fundamental que ha de presidir todas las actuaciones realizadas con la infancia es el de COLABORACIÓN de las Administraciones Públicas con competencias en la materia (DGA, Ayuntamientos, MEC, INSALUD, Ministerio Fiscal, Juzgado de Menores, Jueces de Familia....) y con las entidades y organizaciones ciudadanas entre cuyos objetivos figure la atención a los niños y adolescentes.

Solo así se conseguirá unificar, reforzar y agilizar las intervenciones realizadas con la infancia, estableciendo cauces de coordinación fluida y eficaz entre todas ellas.

De absoluta necesidad resulta tener presente en la elaboración y redacción de la Ley, la existencia de un conjunto de instituciones civiles aragonesas reguladas en el Libro I de la Compilación de Derecho Civil de Aragón, como la autoridad familiar (artículos 9 y 10), que además de regir la vida de la mayor parte de los ciudadanos aragoneses constituye parte esencial del acervo cultural y de las señas de identidad de nuestro pueblo.

Mención especial merece la institución de la Junta de Parientes (artículos 20 a 22), reunión de los que son llamados a virtud de las disposiciones de la Compilación, de la costumbre o de acto jurídico, para intervenir en asuntos familiares o sucesorios.

También, las normas sobre la tutela contenidas en los artículos 15, 16 y 17 de la Compilación, que según la doctrina más autorizada, contempla implícitamente las distintas formas de asistencia y protección de menores e incapacitados que el ordenamiento jurídico autoriza.

En Aragón es plenamente defendible la viabilidad de una legislación foral propia sobre esta materia al amparo de lo establecido en el artículo 149.1.8 de la Constitución, que atribuye competencia exclusiva al estado sobre la legislación civil, «sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan».

La Disposición Final Vigésimo Primera del Proyecto de Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor así lo especifica en su apartado tercero, al decir que «los restantes preceptos de la Ley, así como las revisiones al Código Civil contenidas en la misma, se dictan al amparo del artículo 149.1.8 de la Constitución, y se aplicaran sin perjuicio de la normativa que dicten las Comunidades Autónomas con competencias en materia de Derecho Civil, foral o especial».

Es decir, salvo aquellos artículos que incorporan modificaciones de la legislación procesal civil y de la Administración de Justicia, que resultan de aplicación directa por ser materias de competencia exclusiva del Estado, el resto de su articulado es de aplicación supletoria para las Comunidades Autónomas con competencia en asistencia social o en materia de Derecho civil, foral o especial, como es el caso de Aragón.

Resulta, por tanto, una ocasión muy adecuada para que el legislador aragonés aborde una reforma en profundidad, no sólo de las instituciones aragonesas de protección del menor, sino de todas las actuaciones específicamente relacionadas con la infancia y adolescencia.

Finalmente insistir, como se ha hecho en otras ocasiones por esta Institución, que cualquier regulación sobre la materia, ha de tener presente los principios informadores peculiares de nuestro Derecho Foral, de tan honda raigambre, pero de tan escasa proyección en la normativa autonómica sobre menores.

MATERIAS QUE HAN DE SER OBJETO DE REGULACIÓN EN LA FUTURA LEY DE LA INFANCIA Y ADOLESCENCIA

Ya hemos dicho que siendo el objeto de la Ley la regulación de un marco general de asistencia al niño y adolescente y de protección de sus derechos, esta ha de contemplar en su articulado todas aquellas materias que afecten a sus ámbitos de convivencia, es decir, a la vida social, económica, familiar, cultural y recreativa de su entorno.

A título ilustrativo, hacemos una enumeración de su posible contenido, tomando como parangón Leyes de otras Comunidades Autónomas, como las de Cataluña y Madrid, especialmente esta última, por su novedad y universalidad en la regulación de la infancia.

El Preámbulo de la Ley 6/1995 de 28 de marzo de Garantías de los Derechos de la Infancia y Adolescencia en la Comunidad de Madrid, dice lo siguiente:

« Por ello, con la presente Ley no se pretende establecer sólo el marco ordenador de las actividades que en materia de protección de menores en situación de desamparo debe desarrollar la Administración Autonómica, sino que se desea determinar un marco general de ámbito personal universal, que desde el contexto de nuestro ordenamiento jurídico autonómico, fije garantías de calidad y control público de los servicios de los que serán usuarios los niños y niñas de nuestra Comunidad, que garantice la capacidad de los menores madrileños de ejercer cuantos derechos el ordenamiento jurídico en su conjunto les concede, como personas y como ciudadanos que son, aunque se les mantengan determinadas restricciones de actuación en su propio interés y seguridad y respecto de su personal proceso de maduración, y en fin, que se establezcan los niveles mínimos de bienestar que en todo caso una sociedad como la madrileña debe ofertar a su población infantil, como instrumento y garantía de la correcta evolución de su personalidad ».

Las materias que han de ser objeto de regulación en la futura Ley de la Infancia Aragonesa son las siguientes:

- 1- Derechos del niño y adolescentes.
- 2- Familia
- 3- Salud
- 4- Educación y Escuela
- 5- Cultura
- 6- Ocio y Tiempo libre
- 7- Medio Ambiente y Espacio urbano
- 8- Publicidad, Medios de Comunicación y Espectáculos.
- 9- Consumo de productos y Servicios
- 10- Protección de Menores
- 11- Menores y Adolescentes infractores.
- 12- Instituciones, Órganos y Entidades Privadas de Atención a la infancia y adolescencia
- 13- Infracciones y Sanciones.

Todas estas materias son competencias asumidas por la Diputación General de Aragón, siendo ejecutadas por los distintos Departamentos que configuran la Administración Autonómica. Por ello, es indudable la necesidad de crear un ORGANISMO que aglutine todas estas materias y a su vez, coordine las actuaciones que se desarrollan con la infancia, planifique las mismas y evalúe su resultado. Este Órgano tendrá la misión de efectuar la colaboración entre las distintas Administraciones Públicas que tengan competencias en infancia y adolescencia así como con todas las organizaciones ciudadanas que trabajen en este sector.

1. DERECHOS DEL NIÑO Y ADOLESCENTE

La Ley debe comenzar enunciando un reconocimiento general de los derechos de la infancia, de acuerdo con la Constitución y los Tratados Internacionales de los que España es parte, especialmente la Convención de Naciones Unidas de Derechos del Niño de 20 de noviembre de 1989, combinando la posibilidad de su ejercicio con la necesaria protección que, por razón de su edad, los menores merecen.

También han de regularse las medidas, que para la defensa y garantía de sus derechos, los menores pueden solicitar de las Administraciones públicas.

2. FAMILIA

En el ámbito de la familia, la Ley debe contemplar la responsabilidad de los padres en la crianza y educación de los hijos así como la adecuada autoridad familiar para cumplirlos o de aquellas personas que, fallecidos los padres o privados judicialmente de la autoridad familiar o de su ejercicio, les corresponda, de acuerdo con establecido en el artículo 9 y 10 de la Compilación de Derecho Civil de Aragón.

Las Administraciones Públicas han de ofrecer a las personas que ejerzan la autoridad familiar, la tutela o la guarda, los medios de formación e información adecuados para ayudarles a cumplir su responsabilidad, fomentando actitudes educativas y de respeto a sus derechos.

Asimismo, deben establecerse medidas preventivas y educativas con las familias, especialmente con las que se hallan en dificultad social, a fin de favorecer la convivencia familiar de los menores y su desarrollo integral.

3. SALUD

La Ley debe regular los aspectos relacionados con la protección, promoción de la salud infantil y la atención sanitaria, de acuerdo con la legislación vigente.

Resulta fundamental la referencia expresa al derecho de todos los niños y niñas a recibir información sobre la salud y la obligación de las Administraciones Públicas de proporcionar una educación sanitaria adecuada a sus hábitos y necesidades.

También el derecho de los niños a ser inmunizados contra las enfermedades infecto-contagiosas, a la detección y tratamiento precoz de enfermedades y a no ser sometidos a experimentos, así como a proveerse de la pertinente documentación sanitaria, a partir de su nacimiento, donde consten todas las acciones de salud que le sean necesarias.

La Ley debe proclamar el derecho de todos los niños de libre acceso al sistema público sanitario.

La hospitalización de menores se efectuará, siempre que sea posible, acompañados de sus familiares más próximos y entre otros niños y adolescentes. Mientras dure la hospitalización, debe quedar garantizada la continuidad de su educación, así como el disfrute de ocio y tiempo libre.

Mención específica debería hacerse a los malos tratos físicos o psíquicos a menores, estableciendo la obligación de las administraciones públicas implicadas de proporcionar a los niños que los padezcan protección especial de carácter sanitario, asistencial y cautelar urgente, según requiera cada caso específico.

En cuanto a los menores con incapacidades físicas, psíquicas o sensoriales, tienen derecho a recibir una atención especial por parte de los poderes públicos, garantizando el tratamiento y rehabilitación necesarios para el correcto desarrollo de sus aptitudes.

Finalmente, la Ley debe regular la obligación especial de los titulares de los servicios de salud y el personal sanitario de poner en conocimiento de la Administración y Autoridad competentes, cualquier hecho que pueda suponer la existencia de desprotección o riesgo infantil.

4. EDUCACIÓN Y ESCUELA

Como premisa básica, debe establecerse el derecho de todos los niños a recibir la enseñanza obligatoria, en los términos establecidos en la legislación vigente en esta materia.

La Administración Autonómica debe velar por el cumplimiento de la igualdad de condiciones en el acceso y permanencia en la escuela, el respeto de los derechos de los alumnos, la participación de los niños en el proceso educativo y de los padres en la educación escolar, así como garantizar la existencia de un número de plazas suficientes para asegurar la atención escolar de la población que lo solicita.

La futura regulación debería contemplar en apartados específicos la educación infantil, la educación de niños y adolescentes con necesidades especiales y con dificultades de inserción social, promoviendo medidas de colaboración entre la Administración Autonómica, Central y las Administraciones Locales.

Las Administraciones Públicas tienen la obligación de establecer medidas y acciones necesarias para combatir el absentismo escolar.

Finalmente, debe regularse la obligación de los titulares de centros escolares y personal educativo de poner en conocimiento de la Administración y Autoridad competentes la existencia de hechos que pudieran suponer una situación de desprotección o riesgo infantil.

5. CULTURA

Las Administraciones Públicas están obligadas a fijar las medidas necesarias a fin de garantizar el acceso de todos los niños a los bienes y medios culturales de la Comunidad Autónoma de Aragón, a los servicios de información, documentación bibliotecas y demás servicios culturales públicos, al conocimiento y participación de los menores en la cultura y las artes, así como a la creación de recursos culturales en su entorno.

6. OCIO Y TIEMPO LIBRE

Todos los menores tienen derecho al descanso, al juego y a las actividades recreativas propias de su edad.

De acuerdo con ello, la Administración Autonómica y el resto de las Administraciones Públicas de la Comunidad, deben fomentar las actividades de ocio y tiempo libre, el deporte y el turismo como parte de su vida cotidiana, en barrio y municipios, en el medio escolar y en su entorno social.

7. MEDIO AMBIENTE Y ESPACIO URBANO

La futura regulación de menores debe contemplar los aspectos relacionados con el derecho de los mismos a

desarrollarse en un medio ambiente saludable y a beneficiarse de un alojamiento y alimentación sana.

Las Administraciones Públicas deben fomentar programas formativos, divulgativos y de concienciación sobre el uso responsable de los recursos naturales y la conservación del medio ambiente, así como promover visitas e itinerarios programados de los diversos entornos naturales de nuestra Comunidad.

De capital importancia resulta la regulación del espacio urbano. En los planes urbanísticos o normas subsidiarias, tienen que establecerse las reservas de suelos necesarias para usos infantiles y los equipamientos adecuados, de manera que las necesidades específicas de los niños se tengan en cuenta en la concepción del medio urbano.

Asimismo, es indispensable la peatonalización de los lugares circundantes a los centros escolares o de uso infantil y el acceso seguro a los mismos, la diferenciación de ámbitos en los espacios públicos para uso infantil y la habilitación de mobiliario urbano adecuado.

También, debe contemplar la Ley la necesaria eliminación de todo tipo de barreras arquitectónicas en las nuevas construcciones y la adaptación de las antiguas, según la legislación vigente.

8. MEDIOS DE COMUNICACIÓN, PUBLICIDAD Y ESPECTÁCULOS PÚBLICOS

Medios de comunicación :

De acuerdo con la legislación vigente en esta materia y en el ámbito de sus competencias, la Administración Autonómica debe velar para que los medios de comunicación social que emiten o tienen difusión en el territorio de Aragón, dediquen a los niños y adolescentes una especial atención educativa.

También le corresponde velar para que los menores no tengan acceso, a través de los medios de comunicación, a programas, informaciones y servicios que puedan perjudicar seriamente su desarrollo físico, mental o moral.

En este sentido, la futura regulación autonómica debe responder a los criterios y reglas establecidos en la Ley del Estado 25/1994, de 12 de julio, por la que se incorpora al Ordenamiento Jurídico Español, la Directiva 85/522/CEE sobre coordinación de disposiciones de los estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva (no inclusión de programas, escenas o mensajes que puedan perjudicar el desarrollo de los niños o que fomenten el odio, desprecio o discriminación; establecimiento de una franja horaria de especial protección para la infancia en la que no podrán emitirse programas que puedan perjudicarles y, en particular, de violencia o pornografía).

Resulta necesario que la Ley contenga una referencia expresa a la prohibición de difusión de informaciones, imágenes o datos de menores que puedan ser contrarios al interés del menor o impliquen intromisión ilegítima en su intimidad, de acuerdo con lo establecido en la legislación vigente.

Publicidad :

En este apartado debe contemplarse de una parte, los principios de actuación en la publicidad dirigida a menores que se divulga en el territorio de la Comunidad Autónoma, a fin de proteger adecuadamente sus derechos, estableciendo los límites correspondientes y, en particular, la prohibición de contener imágenes o mensajes que puedan perjudicar moral o físicamente a los mismos, y de otra, los principios de actuación en la publicidad protagonizada por menores, con referencia expresa a la prohibición de su participación en anuncios publicitarios que promocionen la venta de bebidas alcohólicas y tabaco, o cualquier otra actividad prohibida a los niños.

También, la Ley ha de recoger otras actividades prohibidas, como toda forma de publicidad de locales de juegos de suerte, envite o azar, y servicios o espectáculos violentos o que inciten a la violencia y de carácter erótico o pornográfico, tanto en publicaciones infantiles y juveniles, como en medios audiovisuales, durante las franjas horarias de especial protección para la infancia.

Establecimientos y Espectáculos Públicos :

A fin de velar por el pleno respeto de los derechos de los niños y garantizar su correcta protección, la nueva Ley debería regular los establecimientos y espectáculos públicos cuya entrada está prohibida a los menores, como bingos, casinos, locales de juegos de suerte, envite o azar, la utilización de máquinas de juego con premios en metálico, espectáculos que desarrollen actividades violentas, pornográficas u otras que, en definitiva, atenten al correcto desarrollo de su personalidad.

9. CONSUMO DE PRODUCTOS Y SERVICIOS

De acuerdo con la legislación vigente sobre protección y defensa de los consumidores y usuarios, las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma, en el ámbito de sus respectivas competencias, ofrecerán protección especial a los derechos e intereses de los menores, como colectivo de consumidores con necesidades y características específicas, proporcionando la información y educación adecuada para el consumo y velando por el cumplimiento de la normativa aplicable en materia de seguridad y publicidad.

La nueva regulación debería establecer los requisitos de los productos para ser comercializados para uso o consumo infantil, las normas sobre acceso a bebidas alcohólicas o tabaco o a otros productos y servicios que puedan perjudicar la salud de los niños, los medicamentos, de acuerdo con la legislación vigente en la materia, y en particular, lo relacionado con las medidas de seguridad, el alojamiento de menores en hoteles u otros establecimientos, los parques de atracciones y demás zonas recreativas, así como otros productos o servicios cuyos destinatarios sean los niños o adolescentes.

10. PROTECCIÓN DE MENORES

La nueva regulación integral sobre la infancia y adolescencia en Aragón constituye el marco más idóneo para modificar y adaptar la Ley 10/1989 de 14 de

diciembre, de Protección de menores, a las reformas legislativas, tanto nacionales como internacionales, habidas con posterioridad a su promulgación, que han sido objeto de estudio en un apartado anterior.

A partir de la entrada en vigor de dicha Ley, se han aprobado nuevas Leyes o se han elaborado Proyectos, próximos a convertirse en Ley vigente, que afectan sustancialmente al tratamiento de las instituciones de protección de menores, especialmente la ya mencionada Convención sobre los Derechos del Niño de 20 de noviembre de 1989 y el Proyecto de Ley de Protección Jurídica del Menor, remitido por el Congreso de los Diputados al Senado con fecha 7 de diciembre de 1995 que modifica parcialmente el Código Civil y la Ley de Enjuiciamiento Civil.

La Ley 10/1989 de 14 de diciembre se dictó, según reza su Exposición de Motivos, para hacer posible la aplicación de la Ley Estatal 21/1987 de 11 de noviembre, por la que se modificaron determinados artículos del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil. No obstante, su aplicación ha puesto de manifiesto la existencia de determinadas lagunas, a la vez que el tiempo transcurrido desde su promulgación ha dejado obsoleta esta normativa, surgiendo nuevas necesidades en relación con los menores en situación de riesgo o desamparo, que requieren la adaptación legislativa a la realidad social y jurídica vigente.

Cierto es que con posterioridad a dicha Ley, se han dictado normas de desarrollo reglamentario que han venido a paliar, de algún modo, los vacíos existentes en la misma, manteniendo criterios más operativos y actuales en la regulación de los instrumentos de protección y contemplando las diversas situaciones de desprotección en las que los menores pueden encontrarse.

Es el caso del Decreto 79/1995 de 18 de abril de la Diputación General de Aragón por el que se regula la declaración de desamparo y los instrumentos de protección previstos en la Ley 10/1989 de 14 de diciembre, que deroga el Decreto 119/1988 de 21 de julio por el que se regulaban las normas de actuación en materia de protección de menores, e implícitamente, la Orden de 30 de septiembre de 1988 que recogía normas para su aplicación.

En el Decreto se regulan como instrumentos de protección el apoyo familiar, la promoción del tutor ordinario, la guarda, el acogimiento y la propuesta de adopción. Se priorizan el apoyo familiar, de forma que se mantenga al menor en su núcleo familiar, siempre que resulte adecuado, y la promoción de la tutela ordinaria.

Se incluyen como nuevos principios rectores de la actuación administrativa, a los ya previstos en la Ley, el de intervención necesaria y el principio de responsabilidad pública de la protección de menores, previsto en general en la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

El Decreto da una nueva orientación al acogimiento como instrumento de protección, ya que no sólo se configura con fines preadoptivos sino también con otros fines,

teniendo en cuenta las características y el interés de los menores.

Se distingue entre el acogimiento preadoptivo y el no preadoptivo, este último orientado a la reinserción del menor en su propia familia, a la consecución de la autonomía personal del menor y a la preparación para el acogimiento preadoptivo. También se recoge el llamado «acogimiento provisional», como paso previo al acogimiento, ejerciéndose la guarda por la familia o persona de acogida.

Además, se regula la declaración de desamparo, el apoyo familiar, la promoción de la tutela y la guarda - con las consiguientes remisiones al Código Civil- la adopción, el procedimiento sobre acogimiento y adopción- distinguiendo el proceso de selección y la propuesta de acogimiento y adopción- y finalmente, el internamiento.

Para valorar la declaración de desamparo y la procedencia de los medios de protección se exige previamente el estudio pormenorizado del menor y su entorno. Se establece, asimismo, la obligación de notificar a los titulares de la patria potestad, tutores, guardadores, Ministerio Fiscal y Registro de Protección de Menores, las resoluciones que se adopten en el procedimiento de desamparo y en la aplicación de las medidas de protección.

Ahora bien, el Decreto no está exento de críticas, como ya se puso de manifiesto por esta Institución en la Recomendación de fecha 21 de septiembre de 1995, dirigida al Excmo. Sr. Presidente de la Diputación General de Aragón, a cuyo contenido nos remitimos.

Por otra parte, su regulación excede, en ocasiones, de las previsiones contenidas en la propia Ley de Protección de Menores. No es posible que una simple disposición reglamentaria incluya o adicione supuestos no contemplados en la Ley que desarrolla. En todo caso, deben ir precedidos de la modificación de dicha Ley o de las correspondientes modificaciones de Leyes Estatales, como el Código Civil.

Es por ello que, teniendo en cuenta el panorama legislativo existente en Aragón sobre la protección de menores y las reformas legislativas habidas en esta materia, resulta necesario abordar una reforma de la Ley 10/1989 de 14 de diciembre, haciendo posible, como en su momento lo fue, la aplicación de las últimas novedades introducidas en el Código Civil y en la Ley de Enjuiciamiento Civil, de cuyo contenido ya hemos informado en el apartado correspondiente.

11. MENORES Y JÓVENES INFRACTORES

La Ley Orgánica 4/1992 reguladora de la competencia y procedimiento de los Juzgados de Menores ha otorgado competencias a las Comunidades Autónomas en la ejecución de las medidas de reforma adoptadas en relación con los menores infractores.

En su Exposición de Motivos se define como «reforma urgente» que adelante parte de la renovada legislación sobre reforma de menores, que será objeto de medidas legislativas posteriores.

A la espera de la promulgación de la Ley Orgánica Penal Juvenil y del Menor, sería necesario avanzar en el desarrollo de las previsiones relativas a la ejecución de las penas y medidas acordadas por los Juzgados de Menores, teniendo en cuenta las competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma en esta materia y dado el vacío normativo existente.

La falta de una regulación completa y coherente está causando importantes disfunciones en la ejecución de las medidas acordadas judicialmente con los menores. A ello se une la actual descontextualización de las intervenciones en los Centros de Protección y Reforma de Menores y la deficiente coordinación educativa entre los equipos de protección y reforma, en relación con aquellos menores protegidos que temporalmente tienen medidas de reforma o que una vez finalizada el cumplimiento de la medida de reforma, necesitan apoyo posterior y un plan de protección.

En nuestra Comunidad Autónoma, sólo se ha regulado reglamentariamente el funcionamiento de los centros de reforma por Decreto 165/1992 de 17 de septiembre de la Diputación General de Aragón, por el que se aprueba el reglamento de régimen interior de los centros de educación e internamiento por medida judicial.

Sería, por tanto, una ocasión idónea para regular en la futura Ley los aspectos relacionados con la ejecución de las medidas previstas para los menores delincuentes, orientadas a la reinserción y resocialización de los mismos, así como, en general, para regular las actuaciones a realizar con los menores y jóvenes en conflicto social, priorizando la acción preventiva, incidiendo en los factores de riesgo que originan la marginación y delincuencia y fomentando las actividades que favorezcan los procesos de integración social de los mismos.

Compete a la Administración Autonómica la creación de infraestructuras y medios personales adecuados a la atención que deben recibir los jóvenes y menores, mediante el establecimiento de requisitos y condiciones mínimas.

La regulación de estos aspectos en una Ley integral de la Infancia, supondría un importante avance en el actual tratamiento legislativo, fragmentado e inconexo, de los menores sometidos a protección y reforma, integrando ambos ordenamientos en un mismo cuerpo legal, que aborde el conjunto de las actuaciones de los poderes públicos en relación con aquellos, estableciendo mecanismos adecuados para la coordinación, lo que se traduciría en un mejor y más eficaz resultado.

12. INSTITUCIONES, ÓRGANOS Y ENTIDADES PRIVADAS DE ATENCIÓN A LA INFANCIA Y ADOLESCENCIA

La Ley debe dedicar un apartado específico a la regulación de las instituciones, organismos y entidades privadas que desarrollan actividades relacionadas con la atención a los menores de edad.

Así, junto a Organismos ya regulados en la Ley de Protección de menores, como el Consejo Aragonés de la Adopción, las Corporaciones Locales y el Justicia de

Aragón debería contemplarse la creación de un Organismo Específico, adscrito al correspondiente Departamento de la DGA, encargado de la coordinación de las actuaciones sectoriales que desde las diferentes Administraciones Públicas se desarrollan, la promoción de políticas integrales referidas a la infancia y el impulso de los recursos y actuaciones destinados al bienestar de la infancia en la CCAA de Aragón.

Igualmente, debe contemplar la regulación de las Instituciones Colaboradoras de Integración Familiar y de aquellas entidades u organizaciones privadas que realizan actividades de atención a la infancia, que contarán con la cooperación y apoyo técnico de las Administraciones Públicas para el cumplimiento de sus fines.

13. INFRACCIONES Y SANCIONES

Finalmente, la futura Ley debe recoger en su articulado un régimen detallado de infracciones y sanciones administrativas frente al incumplimiento de la normativa aplicable a los menores de edad y regular el procedimiento sancionador aplicable, con los correspondientes recursos contra las Resoluciones sancionadoras

EL JUSTICIA DE ARAGÓN COMO DEFENSOR DE LOS DERECHOS DE LOS MENORES.

El artículo 12.1 de la Ley reguladora del Justicia de Aragón establece que podrán dirigirse al Justicia, solicitando que actúen en relación con la queja que formulen, las personas físicas o jurídicas que manifiesten un interés legítimo relativo al objeto de la queja. Añade seguidamente que no será impedimento para este derecho una serie de circunstancias, entre las que figura la minoría de edad.

El artículo 6 de la Ley 10 /1989 de 14 de diciembre, de Protección de Menores, dispone que en el Informe Anual del Justicia a la Cortes se valorara la actuación de la Comunidad Autónoma en materia de protección de menores, especialmente en lo que se refiere al respeto del ejercicio de sus derechos. Para ello el Justicia podrá requerir de la Administración de la CCAA cuantos datos le sean necesarios.

A pesar de estas previsiones legales, ocurre que por razones fácilmente comprensibles, los menores no suelen dirigirse al Justicia de Aragón exponiendo los problemas que le aquejan. Por ello, desde esta Institución, se realizan actuaciones de oficio siempre que se observa la existencia de actuaciones administrativas susceptibles de vulnerar los derechos de la infancia. Ejemplo de ello son las Resoluciones e Informes realizados en los últimos años sobre los menores de edad.

El Justicia de Aragón no puede ser neutral ante los temas del menor. Debe constituirse en «la voz de los sin voz», actuar en la mejora del marco jurídico de la infancia, garantizar la consolidación de sus derechos y actuar como instrumento de sensibilización ante la opinión pública.

Pero con la actual configuración de la Institución, resulta limitado su campo de actuación pues el Justicia sólo tiene competencias para supervisar la actuación de la Administración de la Comunidad Autónoma, constituida a estos efectos por el conjunto de órganos integrados en la Diputación General de Aragón, así como por la totalidad de los entes dotados de personalidad jurídica dependientes de ella. Puede intervenir en mediación cuando se trate de organismos de la Administración Local o Estatal.

En ninguna parte del articulado de la Ley Reguladora del Justicia se contemplan atribuciones específicas en relación con los menores de edad.

Por ello, se hace necesario otorgar nuevas atribuciones al Justicia de Aragón en las materias que afectan a los menores de edad y sobre cualquier Administración con sede en la Comunidad Autónoma, convirtiéndose de esta manera en un verdadero Comisionado del Parlamento Aragonés para la salvaguarda de sus derechos, mediante la recepción sus denuncias y quejas, la supervisión en la aplicación de las Leyes que los protegen, y la información y orientación de las acciones de las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma en favor de los derechos de la infancia.

PRIORIDAD PRESUPUESTARIA DE LAS ACTIVIDADES DE ATENCIÓN A LA INFANCIA

La Diputación General de Aragón debería tener, entre sus prioridades presupuestarias, las actividades de atención, formación, promoción, protección, reinserción, integración, ocio y otras relacionadas con los menores de edad, y procurar que las Corporaciones Locales tengan tal prioridad.

Por todo lo anteriormente expuesto, y en uso de las facultades que me confiere la Ley Reguladora de esta Institución, ACUERDO:

Primero.- RECOMENDAR a la Diputación General de Aragón la elaboración de un Proyecto de Ley que regule un marco jurídico general de asistencia a la infancia y adolescencia en Aragón y de protección de sus derechos, para su remisión a las Cortes de Aragón.

Segundo.- Dar traslado a las Cortes de Aragón y a los Grupos Parlamentarios que la componen de la presente Recomendación a los efectos oportunos.

Tercero.- Dar traslado de la presente Recomendación a las Organizaciones no Gubernamentales que desarrollan actividades relacionadas con la infancia. »

Al término de esta Recomendación se ha tenido conocimiento que el Congreso de los Diputados, con fecha 27 de Diciembre de 1995, aprobó por unanimidad el Proyecto de Ley de Protección Jurídica del Menor y de modificación parcial del Código Civil. En consecuencia, todas las referencias al Proyecto de Ley, deben entenderse como Ley ya aprobada.

Respuesta de la Administración

La Recomendación está pendiente de ser contestada por la Diputación General de Aragón.