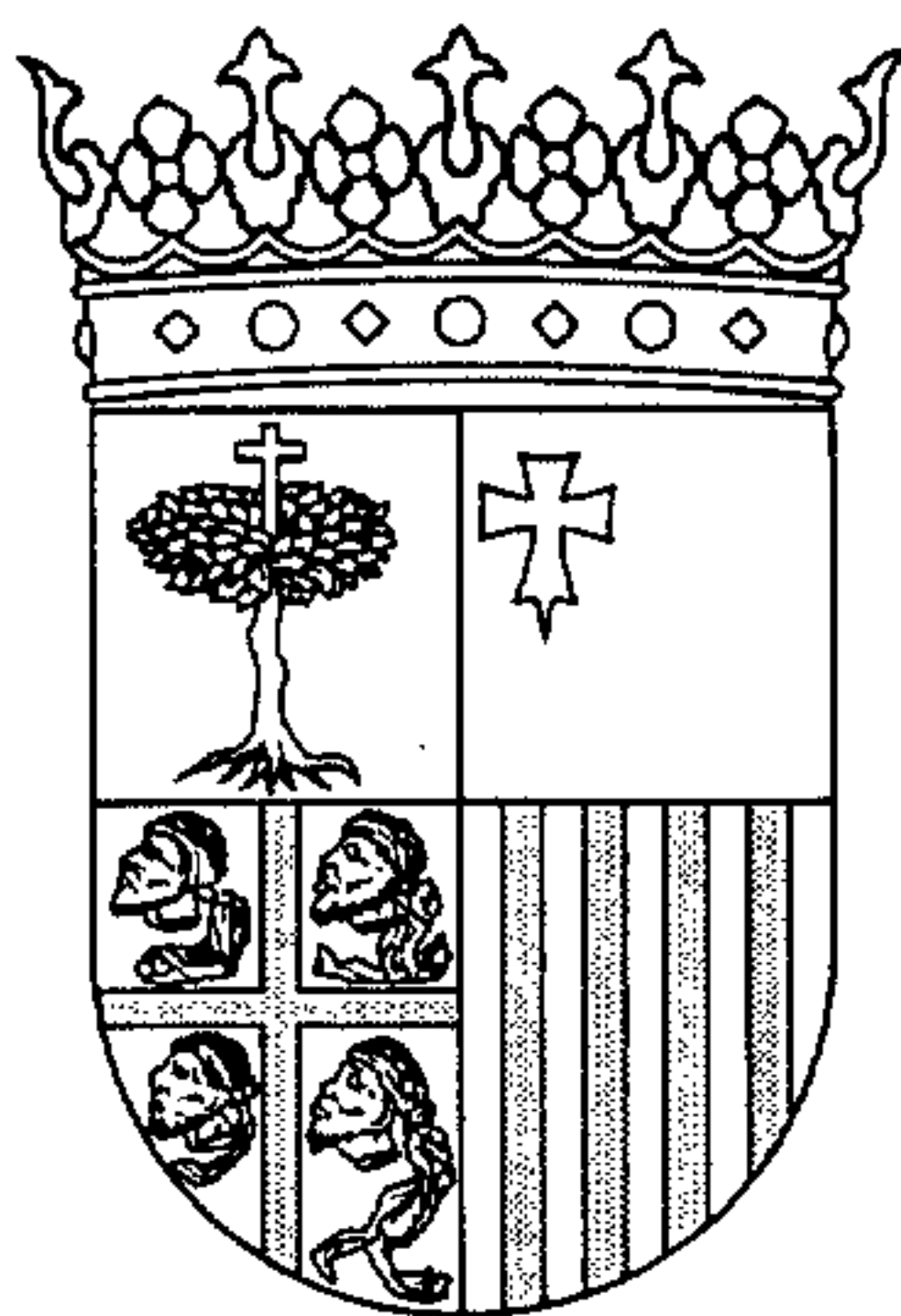




BOLETIN OFICIAL DE LAS CORTES DE ARAGON

Número 39 — fascículo 2.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 (continuación) 1038

12. FUNCIÓN PÚBLICA

FUNCIÓN PÚBLICA				
	1995	1994	1993	TOTAL
Expedientes incoados	226	650	36	912
Expedientes archivados	152	649	36	837
Expedientes en trámite	74	1	0	75

De los expedientes tramitados y archivados en 1995, en el área de Función Pública, lo primero que llama la atención es el número de expedientes presentados por la no convocatoria de las plazas contenidas en la oferta de empleo público aprobada por la Diputación General de Aragón.

Para un grupo de ciudadanos que compareció en esta Institución la no realización de las convocatorias no sólo afectaba su derecho a acceder a la Administración Pública sino que además les perjudicaba económicamente, pues habían efectuado preparaciones para los ejercicios en academias privadas a las que habían pagado, sin obtener resultado alguno.

Sobre dicho problema se dirigió Recordatorio de Deberes Legales a la Diputación General de Aragón, que fue aceptado, como se verá más adelante en este informe. En cuanto se refiere a la Oferta de Empleo del Ayuntamiento de Zaragoza, también se produjo un expediente de queja, que culminó con una Sugerencia aceptada por la Corporación Municipal. En este caso la queja se fundaba en el hecho cierto de que determinadas plazas estaban íntegramente reservadas para promoción interna, lo que también, indudablemente violaba el derecho de los ciudadanos a participar en los respectivos procesos selectivos.

Al margen de estos dos problemas, no convocatoria o convocatorias restringidas, que afectan a una amplia población que aspira a un empleo, este año vuelven a presentarse problemas relativos a los diversos aspectos que tienen que ver con las convocatorias públicas de concursos u oposiciones, la realización de los ejercicios, su valoración, el acceso a los expedientes y la frecuencia e inevitable necesidad en que se ven los ciudadanos de recurrir a la vía contenciosa administrativa ante la ausencia de facilidades para examinar el expediente en el que constan las actuaciones del tribunal.

En lo concerniente a impugnaciones de ciudadanos que han participado en procesos de selección de personal para la Administración Pública, lo habitual es que los tribunales tiendan a mantener invariables sus criterios, tanto en las valoraciones de los méritos y ejercicios como en la adjudicación de plazas. Al respecto este año podemos manifestar que en dos expedientes en que se puso de manifiesto que se había producido una irregularidad por violación de una de las bases de la convocatoria o por deficiente información del ciudadano, las respectivas administraciones pusieron remedio y nombraron a las personas afectadas, no siendo necesario formular Sugerencia o Recomendación.

En sentido contrario al apuntado, podemos exhibir un expediente en el que la Administración no ha aceptado el resultado de la aplicación del baremo aprobado por ella misma y ha adjudicado un contrato, haciendo uso de elementos de juicio, que si bien podrían ser estimables, estaban al margen de las reglas aprobadas para acceder a la plaza.

Se han vuelto a presentar casos que en otros años ya habíamos atendido y respecto de los cuales ya había criterio jurídico formado, a través de Recomendación, esto es la dificultad de acceder personalmente al expediente administrativo, en el que constan los ejercicios y su corrección, situación ante la que las administraciones siguen siendo reacias y cuya denegación es una clara violación de derechos.

Puesto que dentro de lo que llamamos Función Pública también están los derechos de los funcionarios cabe manifestar que han comparecido en esta Institución funcionarios pidiendo la intervención del Justicia para obtener el reconocimiento de tiempo de servicio, de determinadas titulaciones, excedencia para terminar especialización profesional, personal laboral que requiere acceder a la condición de funcionario; para obtener el traslado de puesto de trabajo por razones de salud y, para acceder a cursos de especialización.

Está claro que los funcionarios están en mejor posición para hacer valer sus derechos ante la misma, que aquellos ciudadanos que no tienen mas que relaciones eventuales con los servicios públicos, pero en el caso de las quejas que sobre estas materias atiende el Justicia, el mayor número de quejas este año ha sido de ciudadanos que aspiran a ingresar a la Administración como funcionarios.

No debemos dejar pasar por alto que este año 1995, en cuanto se relaciona con los derechos de los funcionarios también se registran situaciones resueltas tras la mediación del Justicia. Así ha ocurrido con una queja relativa a la no concesión de licencia para la terminación de estudios especializados y otra con el reconocimiento de una titulación que permitía optar a determinadas plazas en el Ministerio de Educación y Ciencia. En estos expedientes no ha sido preciso formular Sugerencia o Recomendación, la apertura de expediente y las gestiones llevadas a cabo han permitido obtener una respuesta favorable.

EXPEDIENTES DE FUNCIÓN PÚBLICA EN LOS QUE SE HA FORMULADO SUGERENCIA, RECOMENDACIÓN O RECORDATORIO DE DEBERES LEGALES.

Expediente DI-154/94-K-4

Este expediente versa sobre una queja formulada en contra del sistema de contrataciones de personal que se estaba empleado en el Hospital Municipal de Jaca. Terminó con la siguiente **SUGERENCIA**:

« Presentado escrito de queja en esta Institución por una ciudadana que habiendo sido contratada temporalmente en el Hospital de Jaca en 1992, no había vuelto a serlo dos años después, no obstante estar registrada en el INEM y efectuarse contrataciones en dicho Hospital.

Reuniendo su presentación los requisitos formales previstos en la Ley Reguladora del Justicia de Aragón, se dispuso la apertura de expediente, cuyo número fue el DI-154/94-K-4.

Se dirigió solicitud de información al Patronato del Hospital de Jaca con el objeto de determinar las contrataciones que se habían efectuado en el periodo desde noviembre de 1992 a febrero de 1994, así como las normas reguladoras de las contrataciones en el Hospital.

Posteriormente, dirigimos solicitud de información a la Oficina de Empleo de Jaca a objeto de determinar el registro y antigüedad de la ciudadana que había comparecido en este expediente y nuevamente pedimos al Hos-

pital que nos informase acerca de los procedimientos de contratación utilizados.

CONCLUSIONES

A la vista del conjunto de los antecedentes reunidos hemos podido determinar que si bien la interesada estuvo contratada en el Hospital de Jaca desde 1-9-92 hasta el 30-11-92 como consecuencia de una oferta genérica presentada en la Oficina de Empleo de esa localidad. En el curso de 1993 la empresa formuló al INEM de Jaca 27 ofertas nominativas de contrato y sólo el 17-2-94 presentó una oferta genérica, pero ésta no pudo hacerse extensiva a la compareciente, pues por tratarse de un contrato en prácticas exigía que la titulación no fuese de más de cuatro, que no era su caso pues ella se había titulado de Auxiliar de Clínica en 1987.

El 10 de Mayo de 1994 la interesada causó baja en la Oficina de Empleo de Jaca, al trasladar su demanda de empleo a Barbastro, municipio al que cambió su domicilio, por este motivo no se le comunicaron las ofertas genéricas que a la Oficina de Jaca dirigió el Hospital el 20-5-91 y 20-6-94.

En estas circunstancias resulta efectivo como sostiene la interesada en esta queja que entre noviembre de 1992 y febrero de 1994, no se le llamó, no obstante su antigüedad en la Oficina de Empleo pues hubo una sola oferta genérica al INEM de Jaca, a la que ella no pudo optar. En cuanto al resto de las contrataciones efectuadas durante ese período era imposible que le llamasen pues se trataba de ofertas nominativas, en las que el trabajador ya estaba seleccionado con nombre y apellido o lo que la Administración del Hospital llama interinidades.

En cuanto al procedimiento que la Administración del Hospital utiliza para efectuar las contrataciones temporales, a lo que nos estamos refiriendo en este expediente y habida cuenta la práctica habitual del contrato nominativo comunicado al INEM, para conocimiento y registro, cabe tener presente las normas contenidas en el Convenio Colectivo vigente.

EL CONVENIO COLECTIVO

Efectivamente, el Convenio Colectivo de Trabajo del Personal Laboral del Hospital de Jaca-Centro Sanitario Comarcal dispone en su art. 18.2 Formas de Provisión, «Los puestos de trabajo se proveerán de acuerdo con los procedimientos de concurso, que será el sistema normal de provisión».

Dadas las especiales características del Hospital las plazas vacantes se informarán previamente a la plantilla para verificar si hay un trabajador interesado y no proceder a la convocatoria pública, si no lo hubiere los puestos vacantes son ofrecidos a los trabajadores de nuevo ingreso prefiriendo los de promoción interna sobre los del turno libre.

Por su parte el art. 18.4 dispone que cuando se produzca una vacante en el ejercicio presupuestario ésta podrá ser cubierta mediante traslado temporal no superior a un año y si no hubiere ninguno para trasladar, en ese caso se podrá habilitar a otro trabajador siempre del mismo hospital y sólo en el caso de que no se presenten

ninguna de estas situaciones podrá procederse a la convocatoria pública para cobertura con carácter temporal.

No obstante todas estas disposiciones que, según se afirma están fundamentadas en «las especiales características del Hospital» que entendemos tienen como finalidad la no suspensión de la prestación de sus servicios médicos, es un hecho que el Hospital se ve en la necesidad de contratar personal procedente del mercado laboral, pero no lo hace mediante convocatoria pública. Desde noviembre de 1992 hasta febrero de 1994, constatamos una oferta genérica dirigida al INEM de Jaca.

En estas circunstancias es procedente formular SUGERENCIA formal al Patronato del Hospital de Jaca en el siguiente sentido:

Dadas las especiales características del Hospital que le permiten según el Convenio recurrir a sus propios recursos humanos antes de efectuar oferta pública de las plazas que se producen, sugerimos a la Administración del Hospital, en cumplimiento del propio convenio vigente que una vez agotados los procedimientos de oferta, traslados y habilitación que le están permitidos, cumpla con el mismo y proceda a efectuar convocatoria pública de las plazas para su cobertura con carácter temporal. »

Respuesta de la Administración

El Alcalde-Presidente del Excmo. Ayuntamiento de Jaca, en la parte sustantiva de su oficio sostiene:

« No obstante lo anterior, y dado que parte de las actuaciones a que se hace referencia en su informe, se refieren a períodos en que estaba constituido el Patronato en cuestión, le indicó que se aceptan en su totalidad las Sugerencias del informe emitido por V.E. al respecto, y doy traslado de las mismas a la Dirección Gerencia del Centro Hospitalario, a los efectos procedentes. Finalmente, es preciso, además dejar constancia de que tanto el Convenio Colectivo del Personal del Patronato, como el actual del personal del Consorcio, recogen en su articulado, la exigencia de contratar el personal, a través de procesos selectivos que garanticen la publicidad, méritos y capacidad. Jaca, 10 de abril de 1995. »

Expedientes DI-158 a 182/1995-4, DI-301 a 351/1995-4, DI-353 a 385/1995-4 y DI-401 a 403/1995-4

Estos expedientes versan sobre una queja relativa a que, una vez aprobada la Oferta de Empleo Público de 1994, por la Diputación General de Aragón y publicada en el Boletín Oficial de Aragón, no obstante el plazo de tres meses previsto en el artº. 241 del Decreto Legislativo 1/1991 de 19 de febrero, no se había procedido a la convocatoria pública de las plazas incluidas en la misma.

Al respecto se formuló el siguiente RECORDATORIO DE DEBERES LEGALES:

« Se han recibido en esta Institución escritos de queja presentados por 112 ciudadanos que optan a plazas vacantes de la oferta de empleo público de la Comunidad Autónoma de Aragón de 1994, publicada en el Boletín Oficial de Aragón de 24 de octubre de 1994.

Las plazas a las que optan son del Cuerpo Ejecutivo, Escala General Administrativa (Grupo C), y sostienen que, habiéndose publicado la Oferta de Empleo, no se ha efectuado la correspondiente convocatoria, en virtud de

lo dispuesto en el artículo 24.1 del Decreto Legislativo 1/1991 de 19 de febrero, regulador de la Función Pública en la Comunidad Autónoma de Aragón, que dispone: « publicada la oferta en el Boletín Oficial de Aragón, se convocarán, dentro de los tres meses siguientes a su publicación, las pruebas selectivas para acceder a las plazas ofertadas... ».

Los ciudadanos fundamentan su queja, además, en la circunstancia de haber efectuado gastos destinados a preparar las pruebas selectivas sin que éstas se hayan convocado, no obstante los plazos dispuestos por la ley.

A la vista de lo expuesto, y reuniéndose los requisitos formales prescritos por la Ley del Justicia de Aragón, se dispuso la apertura de los respectivos expedientes. Resolvimos dirigirnos a V.E. solicitando nos explicara los motivos que habían impedido a la Diputación General de Aragón efectuar la convocatoria de las 5 plazas vacantes de Administrativos.

A la fecha de la presente resolución, la D.G.A. no ha dado respuesta a nuestra petición de información y, habiendo transcurrido tiempo suficiente para contestar es procedente, en uso de mis atribuciones legales formular el siguiente:

RECORDATORIO DE DEBERES LEGALES

La Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón viene obligada al cumplimiento de la Ley y no puede eludir sus disposiciones, tanto menos cuando causa perjuicio a los ciudadanos que están ejerciendo legítimos derechos a optar a empleos públicos. En consecuencia es obligatorio disponer la convocatoria urgente de las oposiciones para las plazas contenidas en la Oferta de Empleo de la Comunidad Autónoma de Aragón de 1994, habida cuenta que el plazo para convocar previsto por la Ley está vencido. »

Respuesta de la Administración

« En relación con el contenido de los escritos del Justicia de Aragón de 5 de Mayo referente a los escritos de queja referenciados, he de significarle que se acepta el Recordatorio de Deberes Legales formulado » y según se afirma textualmente a continuación « debiéndose disponer la convocatoria urgente de las oposiciones para las plazas contenidas en la Oferta de Empleo de la Comunidad Autónoma de Aragón de 1994, habida cuenta que el plazo para convocar previsto por la ley está vencido. »

Expediente DI-1198/94-K-7

Este expediente versa sobre una queja relativa a determinadas irregularidades en la evaluación de los ejercicios de un opositor, que después de haber superado la puntuación mínima exigida en las bases de la convocatoria, para los dos ejercicios eliminatorios había sido declarado no apto, revocándose una primitiva declaración de apto.

Se formuló Recomendación al Excmo. Sr. Consejero de Presidencia y Relaciones Institucionales de la Diputación General de Aragón, que dice lo siguiente:

« En relación con la queja atinente al procedimiento selectivo para el ingreso en el Cuerpo Ejecutivo - Escala General Administrativa (Administrativos) y en concreto

a la modificación de la resolución del Tribunal Calificador de 18 de julio de 1994 por resolución de 2 de septiembre de 1994, le significo lo siguiente:

1. Se centra el objeto de la queja en que el Sr. X, después de haber superado la puntuación mínima exigida en las bases de la convocatoria para los dos ejercicios eliminatorios, ha sido declarado no apto, revocándose una primitiva declaración de apto.

2. En las bases de la convocatoria publicadas en el B.O.A. de 13 de enero de 1994 (base 8.3), se afirma que «el segundo ejercicio de la oposición se calificará de 0 a 30 puntos, siendo necesario para el aprobado obtener como mínimo el 50% de estas puntuaciones».

3. El Sr. X superó ampliamente la puntuación necesaria reflejada en dicha base, al obtener 18,7 puntos.

4. Requerida información a la Dirección General de la Función Pública, nos remite un escrito de fecha 24 de noviembre de 1994 en el que se indica lo siguiente:

«1.- La base 1.2.2. de la Resolución de 7 de enero de 1994, del Director General de la Función Pública, por la que se convocan pruebas selectivas para el ingreso en el Cuerpo Ejecutivo de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón (Escala General Administrativa - Administrativos-, señala «La oposición consistirá en la realización de 3 ejercicios, de los cuales, los dos primeros tendrán carácter eliminatorio, siendo el tercero voluntario y de mérito». La base 6.2.3. dice «el tercer ejercicio, de carácter voluntario y de mérito, para mejorar la puntuación en la RELACIÓN FINAL DE APROBADOS», estableciéndose así la obligación del órgano seleccionador de aprobar en el segundo ejercicio a un número de candidatos que no supere el número de plazas convocadas, obligación recogida en el artículo 26.3 del Decreto 1/1991, de 19 de febrero, de la Diputación General de Aragón, por el que se aprueba el Texto Refundido de la ley de ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón, y en las propias bases de la convocatoria que señalan en el apartado 1.1. «El Tribunal no podrá aprobar ni declarar que han superado las pruebas selectivas, un número de aspirantes superior al de las plazas convocadas».

El Tribunal Superior de Justicia de Aragón, Sala de lo Contencioso-Administrativo, (Sentencia nº 336 de 1991), establece la posibilidad de que el Tribunal establezca un límite mínimo de superación de las pruebas y autovincule su actividad a esos mínimos señalados. El establecimiento de este límite no supone cambio de las bases de la convocatoria pues el Tribunal ejerce sin desbordar sus facultades, su función valorativa y calificadora, estableciendo un mínimo de suficiencia a estos efectos.

En el proceso selectivo para el ingreso en el Cuerpo Ejecutivo —Escala General Administrativa (Administrativos)— únicamente podían resultar aprobados en el segundo examen los 8 candidatos de promoción interna que mejores calificaciones hubieran obtenido, siempre y cuando tuvieran más de 15 puntos y los 9 de turnos libre con las mismas limitaciones, incorporándose al turno libre aquellas plazas de promoción interna, que quedaron vacantes. Todo ello justifica el hecho de que a pesar de haber obtenido el Sr. X una puntuación en el segundo ejercicio de 18,7 no resultase aprobado por haber obtenido una puntuación menor a la del resto de los aspiran-

tes de turno libre que superaron el proceso selectivo contestándose así lo relativo al punto 5 de su escrito.

2.- La modificación de la Resolución del órgano seleccionador por la que se declaraba aprobado a el Sr. X, fue notificada al interesado por el correspondiente oficio de notificación firmado por el Presidente del Tribunal de oposición, haciéndose constar que el motivo de la revocación de la Resolución era el error material de hecho detectado en la suma de las puntuaciones parciales obtenidas por la Sra. Y en las diferentes preguntas resultando la suma de las puntuaciones parciales obtenidas por las diferentes preguntas superior a las obtenidas por el Sr. X.

El oficio de notificación comunica al interesado la apertura de un plazo de 10 días a partir de la recepción del oficio antes de que se dictara resolución definitiva para que por parte del mismo se presentasen las alegaciones que estimase oportuno, estas fueron presentadas con fecha 3 de agosto de 1994 contestándose así al oficio de notificación cumplimentándose así lo relativo al trámite de audiencia del interesado.

3.- La notificación por el Tribunal de su Resolución inicial, responde al propio proceso de reclamaciones y revisiones de exámenes que tiene como finalidad la corrección de aquellos errores que pudiesen detectarse y vino motivado por la existencia de un error material en la suma de las puntuaciones parciales de las diferentes preguntas que componían el examen.

4.- El escrito de la Sra. Y fue una solicitud de revisión de examen, no una solicitud de revocación de una resolución del tribunal, derivándose esta última del error detectado en la propia revisión.

5.- En relación con el derecho a la vista del expediente y en particular a la obtención de copia por los interesados de sus propios exámenes, esta Administración va a proceder y de hecho ya se está llevando a cabo, a dar vista completa del expediente, incluyéndose la posibilidad de obtención de copia de los exámenes propios.»

A la vista de ese informe, esta Institución solicitó copia del Acta en que el Tribunal se autovinculó y de la Sentencia citada, lo que dio lugar a la remisión de nueva documentación, junto a un nuevo informe de la Dirección General de la Función Pública, de decía lo siguiente:

«**PRIMERO.-** En relación con la solicitud de remisión de copia compulsada del Acta del Tribunal en la que se estableció previamente a otorgar las calificaciones, un mínimo para la superación de las pruebas al que se autovinculó, le comunico que no existe la citada acta al venir determinado el límite por las propias Bases de la Convocatoria (B.1.1., B.1.2.2. y B.8.3. y el artículo 26.3 del Decreto Legislativo 1/1991, de 19 de febrero, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón), que delimitan el ámbito de discrecionalidad técnica del Tribunal calificador, de tal forma que no se podrá aprobar ni declarar que han superado las pruebas selectivas un número de aspirantes superior al de plazas convocadas, no podrá ser eliminado ningún opositor en el tercer ejercicio al tener la consideración de voluntario y de mérito, siendo únicamente eliminatorios los dos primeros y será necesario

para ser declarado aprobado en el segundo ejercicio, obtener como mínimo el 50% de las puntuaciones.

El Tribunal, con sometimiento a estos límites, elevó la calificación necesaria para declarar superado el segundo examen a los aspirantes del turno libre con el fin de respetar lo establecido en la B.1.1. al tratarse del último examen eliminatorio. El establecimiento de este nuevo límite, no puede sin embargo constar en Acta, al venir determinado por el nivel de los aspirantes que concurrieron a la prueba, ya que de aquellos que lograron superar el mínimo del 50% señalado por la convocatoria, únicamente podían ser aprobados un número igual al de número de plazas, siendo estos obviamente, aquellos que hubiesen obtenido las puntuaciones más elevadas.

La actuación llevada a cabo por el Tribunal, en aplicación de las bases de la convocatoria es plenamente ajustada a Derecho, y así, se ve apoyada por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 16 de marzo de 1991 (de la que se envía copia tal y como se solicitó) en la que se legitima una actuación similar a la ahora cuestionada, con base en la discrecionalidad técnica de los tribunales calificadores de concursos y oposiciones, discrecionalidad que únicamente puede ser revisada cuando concurren una serie de causas tasadas por la jurisprudencia (Sentencia del Tribunal Supremo de 20-10-92 y Sentencia del Tribunal Constitucional 353/93, de 29 de noviembre de 1993), circunstancias que no son de aplicación en ese caso.

SEGUNDO.- El acta nº 33 (que se adjunta al presente informe) establece «de acuerdo con las bases de la convocatoria, la puntuación máxima que se puede otorgar al segundo ejercicio de la convocatoria es de 30 puntos, y por tanto, los ejercicios que hayan obtenido una puntuación igual o superior a 15 puntos, se declara que han superado esta prueba».

La citada acta únicamente puede referirse al turno de promoción interna, en este sentido la Resolución que en esa misma reunión emitió el Tribunal considera que únicamente han superado ese ejercicio 17 aspirantes, es decir, un número igual al de plazas, cualquier otra interpretación vulneraría lo dispuesto en la base 1.2.2. de la convocatoria, sobrepasándose así los límites de la discrecionalidad técnica del Tribunal.

El mínimo fijado por la convocatoria, no tuvo que ser modificado en el caso de los aspirantes de promoción interna para los cuales se habían reservado 8 de las 17 plazas. Los candidatos de promoción interna compiten únicamente entre ellos por la obtención de alguna de las plazas reservadas, teniendo garantizada su promoción por los artículos 44 y 45 del Decreto Legislativo 1/1991 y por el artículo 34 del Decreto 172/92. Todo ello implica una desvinculación del citado turno, respecto de lo previsto para el turno libre, de tal forma que si como en el caso que nos ocupa, debido a que el número de plazas ofertadas a los candidatos de turno interno, es superior al número de candidatos del mismo que han obtenido una puntuación que alcance el mínimo fijado no es preciso elevar esa puntuación como ha ocurrido en el turno libre.

La aplicación de un mismo criterio a ambos turnos, desvirtuaría totalmente el concepto de promoción interna que quedaría vacío de contenido, por la exigen-

cia de iguales condiciones a ambos turnos, con lo que carecería de objeto efectuar la reserva de plazas.

TERCERO.- Las actuaciones llevadas a cabo por el Tribunal calificador con posterioridad a la citada acta confirman que en ningún caso el Tribunal consideró la posibilidad de aprobar y declara que habían superado la prueba a todos los aspirantes que consiguieron una puntuación igual o superior a 15, tal y como se pone de manifiesto en sucesivas actas, constatándose así la imposibilidad de considerar lo señalado en el acta nº 33 como el criterio seguido por el Tribunal en la selección de los candidatos aprobados en el turno libre.

En este sentido la Resolución adjuntada al acta nº 33 declara aprobados a los ejercicios que obtuvieron más de 15 en el turno de promoción interna y únicamente a los que obtuvieron las puntuaciones más elevadas hasta el límite de plazas en el turno libre, en congruencia con ello el acta nº 34 declara que han superado el ejercicio los opositores correspondiente siguiente igual criterio.

Asimismo el acta nº 36 señala que se ha efectuado la revisión de varios exámenes, entre los cuales varios tiene una puntuación superior a 15 siendo declarados NO APTOS. En esta misma acta y en función del criterio seguido por el Tribunal se declara aprobada a la Sra. Y, por haber obtenido una puntuación superior a la del Sr. X, candidato que en un principio fue declarado aprobado con la puntuación más baja y que por lo tanto pasa a ser considerado NO APTO.

Es determinante y aclaratorio del criterio seguido por el tribunal el voto del vocal Sr. Z, al hacer constar «su deseo de que conste en acta su oposición a suspender el ejercicio nº 103 (del Sr. X) como consecuencia de la revisión de las calificaciones otorgadas al nº 113 (la Sra. Y), propone como alternativa, actuar como el año anterior, en que el Tribunal declaró haber superado el segundo ejercicio todos los opositores que superaron el 50% de la puntuación máxima exigida, tal y como ha venido defendiendo a lo largo de todo el proceso de la oposición, lo que ha sido rechazado por el Tribunal».

Claramente queda de manifiesto la existencia de un criterio único fijado por el Tribunal calificador, no sólo con posterioridad al acta nº 33 sino desde el propio inicio del proceso selectivo cuando se rechazó la posibilidad de que la mera obtención de la nota mínima fijada por la Convocatoria pudiera suponer la superación de la prueba selectiva. Este criterio era el de considerar el segundo examen como definitivo, aprobando o declarando que habían superado la segunda prueba únicamente a un número de opositores igual o inferior al número de plazas, siempre que estos superaran el mínimo del 50% señalado por la Ley, siendo obviamente aquellos que hubiesen obtenido la puntuación más alta, rechazándose así la posibilidad de que se considerara que todos los aspirantes que hubiesen alcanzado el mínimo fijado habían superado la segunda prueba, opción defendida por el vocal de Tribunal y que tal y como se señala, había sido descartada desde el inicio del procedimiento por el propio Tribunal.

La interpretación del acta nº 33 como criterio a seguir en el turno libre supondría una grave vulneración de lo dispuesto en el base 1.2.2. y el artículo 26.3 del Decreto Legislativo 1/91, de tal forma que se infringiría el princi-

pio de legalidad por el órgano seleccionador al actuar más allá de los límites de su discrecionalidad técnica.

No ocurre así en el caso que nos ocupa, ya que la exigencia de una puntuación mayor viene obligada por el nº de plazas y autorizada por la propia convocatoria al señalar que el 50% será la puntuación «mínima» exigible, quedando a disposición del Tribunal la posibilidad de elevarla.»

5. A la vista de la documentación remitida, entendemos que existen importantes contradicciones en la actuación administrativa:

a) Se afirma que el tribunal tiene facultar para elevar la puntuación mínima de las bases, lo que no figura en dichas bases y conforme a los principios generales del derecho «donde la Ley no distingue no cabe distinguir». Por tanto, la convocatoria no autoriza dicha elevación. La Sentencia citada por la Dirección General de la Función Pública en modo alguno establece que el tribunal pueda elevar la puntuación necesaria para aprobar sino que da libertad de criterio al tribunal para determinar cómo se alcanza la misma pero no para modificarla. Dicha Sentencia afirma, en primer lugar, que el tribunal puede autovincularse fijando mínimos antes de la corrección, y en segundo lugar, que el mínimo de puntuación exigida no tiene por qué fijarse en la mitad de preguntas con respuesta correcta pero no variar el mínimo de puntos establecidos en las bases (vid fundamentos jurídicos segundo y tercero).

Más aun expresamente se cita el criterio previo del tribunal de que 115 preguntas netas suponen 5 puntos, es decir, que no se elevó la puntuación mínima exigida por la bases, sino que únicamente establecieron criterios de calificación, precisamente para llegar a determinar quien llegaba a los 5 puntos exigidos en las bases.

Así se afirma en la Sentencia «en psiquiatría sólo alcanzó el nivel suficiente (5,5 puntos) el número 121. No llegando a 5 el recurrente...» (vid fundamento jurídico segundo).

En este mismo fundamento se cita que las bases establecían que «la valoración de la prueba será de 0 a 10 puntos siendo necesario obtener al menos 5 para superarlas». Como se aprecia, una redacción muy similar a la de la base que nos ocupa.

No alcanzamos a comprender la interpretación administrativa de que la citada sentencia apoya la actuación del tribunal.

Más bien sucede lo contrario, dado que, según el acta nº 33, el Tribunal «establece que de acuerdo con las bases de la convocatoria, la puntuación máxima que se puede otorgar al segundo ejercicio de la convocatoria es de 30 puntos y, por tanto, los ejercicios que hayan obtenido una puntuación igual o superior a 15 puntos se declara que han superado esta prueba.

Como consecuencia de lo anterior, el tribunal emite una resolución que contiene un anexo de los ejercicios que han obtenido 15 puntos o más para su exposición pública».

El segundo informe de la Dirección General de la Función Pública, en el que se afirma que el acta nº 33 sólo se refiere a la promoción interna, está en total discordancia con lo reflejado en el acta que, en modo alguno, dice tal cosa. Precisamente se levantan actas para garantizar la seguridad jurídica y quede constan-

cia de lo acordado por el tribunal, el cual no hace ninguna referencia a la promoción interna a los efectos indicados.

Es evidente que el tribunal ha actuado contra sus propios actos, estableciendo un criterio y aplicando otro completamente distinto y elevando además el nivel mínimo necesario exigido en las bases sin que éstas prevean tal cosa. Si ese hubiera sido el propósito del órgano convocante debió haberlo hecho constar expresamente en las bases, lo que no se hizo, quedando vinculado el tribunal a dichas bases, tanto más cuando expresamente en el acta correspondiente se afirma exactamente eso.

La autovinculación a que hace referencia la Sentencia exige fijar antes de calificar los criterios para determinar la calificación y en ningún caso supone elevar la puntuación mínima, sino el mínimo de preguntas para llegar a dicha puntuación, cuestión muy distinta y que no puede confundirse.

b) La limitación legal de no poder declarar más aprobados de las pruebas selectivas que el número de plazas convocadas está en la base 1.1., pero no se dice en la base 8.3. que no pueda aprobar el segundo ejercicio, como no se dice en la base 8.2 respecto del primero, un número mayor que el de plazas.

Una cosa es superar los ejercicios y otra distinta aprobar una oposición que, por su finalidad de cubrir las plazas vacantes, no pretende determinar sólo qué aspirantes son idóneos, sino también quienes son más idóneos de entre los idóneos, cuando fueran más que el número de plazas. idóneos son los que superan los ejercicios eliminatorios, pero los más idóneos son los de mayor puntuación.

Considerar como determinante el segundo ejercicio conduce a que se entienda, como sucede en este caso, que una persona que ha superado los mínimos exigidos en los dos ejercicios y que tiene en conjunto más puntos, es decir, ha acreditado tener en cada una de las materias de los ejercicios conocimiento suficiente y en conjunto más, debe ser excluido en beneficio de quien, habiendo superado igualmente los dos ejercicios, tiene en conjunto menos puntos, es decir, menos conocimientos.

Esto es, que la Administración entiende que debe ocupar una plaza no quien está más capacitado para ella, sino quien lo está menos, conforme a la valoración matemáticamente expresada por el tribunal.

Nos parecería respetable, aunque no pudiéramos coincidir con ese criterio, que en las bases se hubiera establecido ese carácter cualitativamente distinto del segundo ejercicio con respecto del primero, pero lo cierto es que no se hizo y, puebla de ello, es que el propio tribunal en el acta nº 33 no le atribuye tal carácter.

Pero es que en el acta nº 27, que es en la que se autovincula el tribunal, se afirma que «se elabora una plantilla de cada supuesto práctico (Gestión Financiera y Gestión de personal) con la puntuación máxima de 15 puntos en cada uno de ellos, con el fin de obtener una calificación que no supere los 30 puntos según determina la base 8.3. de la convocatoria, las respuestas correctas tendrán la valoración que se indica en el anexo unido a este acta».

Precisamente en la sentencia citada, incomprensiblemente, por la Administración, lo que se establece es que

el tribunal puede fijar previamente los criterios de puntuación y, como ocurre en el caso que nos ocupa, no fijar en la mitad de las preguntas acertadas el mínimo para alcanzar el mínimo exigido en las bases, pero sin elevar éste cosa que por lo demás no hizo el tribunal en la sesión que se autovinculó sólo en el sentido indicado.

Así atribuir puntuaciones diferentes a las distintas preguntas, atendiendo a su grado de dificultad, no puede sino entenderse incardinado en su discrecionalidad técnica, pero no así la elevación del mínimo de la base 8.3.

No corresponde al Justicia de Aragón la declaración de aprobados en un proceso selectivo, por cuanto su función supervisora se ciñe más bien al control del respeto a las garantías procedimentales y protección de los derechos fundamentales, en especial el de igualdad.

No es difícil suponer ante las evidentes contradicciones de la actuación administrativa y la más que dudosa legalidad de la misma, puesta en cuestión por un miembro del tribunal, y la discordancia con la aplicación que de bases análogas han hecho otros tribunales de la propia Diputación General de Aragón en otras convocatorias, desemboque el conflicto planteado en la jurisdicción contencioso-administrativa que en su facultad revisora si puede sustituir el contenido declarativo de los actos administrativos por el propio de la sentencia, no sólo anulando los actos, sino reconociendo los derechos que en su caso se formulen en el petitum de la demanda.

Dado el estado procedimental de la cuestión en vía administrativa con agotamiento de la misma, no cabe desde esta Institución sino marcar los criterios que entendemos son más acomodados a las exigencias constitucional de seguridad jurídica y de acceso a la función pública con arreglo a los principios de igualdad, mérito y capacidad y, en este sentido, se formula **RECOMENDACIÓN** en los siguientes términos:

PRIMERO.- La redacción de las bases de las convocatorias de procesos selectivos para el acceso a la Función Pública se hará de forma clara, sin posibilidad de interpretaciones diversas, atribuyendo expresamente al tribunal la posibilidad de hacer distinciones donde las bases no las hagan, si bien, acotando en qué puede consistir las mismas, al objeto de no hacer una remisión en blanco legalmente vedada, o en su caso y preferentemente, estableciendo en dichas bases las distinciones que procedan sin posibilidad de variación alguna.

SEGUNDO.- Que se diferencie expresamente, para evitar equívocos, la superación de los ejercicios que se alcanzará por la obtención de la puntuación mínima de las bases, de la superación del proceso selectivo que se conseguirá por quien, habiendo superado los ejercicios eliminatorios, su puntuación le permita, en atención al orden de prelación de los aspirantes que se hallen en esa situación, estar incluidos en el número de plazas convocadas. »

Respuesta de la Administración

« En relación con su escrito relativo al expediente de queja DI-1198/94-K-4 sobre el proceso selectivo para el ingreso en el Cuerpo Ejecutivo-Escala General Administrativa (Administrativos), por el que se recomienda la redacción de las bases de las convocatorias de procesos selectivos para el acceso a la Función Pública, de forma clara y concisa, así como la diferenciación entre la supe-

ración de los ejercicios y la superación del proceso selectivo, le comunicó que es criterio de esta Administración asumir el contenido de ambas Recomendaciones. »

Expediente DI-1322/94-K-4

Este expediente versa sobre una queja relativa a que la Oferta de Empleo Público del Ayuntamiento de Zaragoza de 1994 reservaba plazas o grupos de plazas para ser provistas en su totalidad mediante promoción interna.

Al respecto se formuló Sugerencia al Ilmo. Sr. Alcalde del Ayuntamiento de Zaragoza:

« Compareció en esta Institución ciudadano para formular escrito de queja y, examinados los requisitos formales de su presentación, se dispuso la apertura de expediente cuyo número de expediente figura arriba indicado.

La queja aludía a que en la Oferta de Empleo Público para 1994 del Ayuntamiento de Zaragoza, en algunos grupos de plazas vacantes, se reserva la totalidad de las mismas para acceder por el procedimiento de promoción interna. Sostiene el ciudadano en su escrito que esta determinación del Ayuntamiento era contraria a las garantías constitucionales de libre acceso a la función pública.

Abierto el expediente a mediación, nos hemos dirigido reiteradamente al Ilmo. Sr. Alcalde del Ayuntamiento de Zaragoza para que nos informase acerca de la fundamentación legal de la reserva de algunos grupos de plazas para ser provistas todas ellas mediante el procedimiento de promoción interna. No obstante, nuestras solicitudes, a la fecha de esta resolución, el Ayuntamiento no ha dado respuesta alguna.

Examinada la Oferta de Empleo Público del Ayuntamiento de Zaragoza, comprobamos que efectivamente las plazas de administrativos que se convocan son diez, grupo C, con procedimiento de provisión mediante concurso con prueba de aptitud, todas ellas de promoción interna. Lo mismo ocurre con las cinco plazas de oficial electricista y con las diez de oficial de mantenimiento. En la plantilla laboral, las 31 plazas que se convocan son de promoción interna.

Si bien, la reforma legislativa ha eliminado el tope del 50% de las plazas reservadas para promoción interna y permite que un número indeterminado de plazas se puedan destinar para ser cubiertas de esta forma, esto no quiere decir que se pueda abusar de este procedimiento, pues en tal caso se violarán los principios constitucionales que le permiten a los ciudadanos participar en el acceso a la función pública en condiciones de igualdad.

Así como tal actuación de la Administración no es conforme con el principio de igualdad constitucional, tampoco lo es con los de mérito y capacidad. Al impedir que los ciudadanos que no están prestando servicios en la Administración puedan participar en las pruebas para acceder a estas plazas, se les está discriminando y se les impide demostrar sus méritos y capacidades. Al restringir la participación exclusivamente a las personas que ya prestan servicios en la Administración resulta una ventaja para unos y una discriminación para la mayoría.

Si bien es reconocida la promoción interna y recogida por la jurisprudencia y los textos legales, ésta no puede entenderse como una atribución de la Administración que puede ejercer al extremo de violar los principios constitucionales que rigen el acceso a la función pública y tal violación se produce si se verifica la circunstancia de que la totalidad de unas plazas o grupos de plazas son reservadas todas para ser provistas por este procedimiento.

Es en este mismo sentido que se pronuncia la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de 20 de enero de 1992 (Apelación 3709/90), en su fundamento de derecho cuarto que precisa:

«Sometido constitucionalmente el acceso a la función pública a los principios de igualdad y a los de mérito y capacidad (artículos 23-2 y 103-3 de la Constitución) la Ley mencionada ha consagrado el criterio general de que las Administraciones Públicas seleccionen a su personal a través del sistema de concurso, oposición o concurso-oposición libre (artículo 19-1), pero al mismo tiempo ha ordenado que aquéllas faciliten la promoción interna, ahora sin límite legal expreso alguno, lo que llevado a su extrema consecuencia podría originar que se cerrara el acceso libre a los Cuerpos o Escalas con exigencia de titulación superior a la del certificado de escolaridad, porque todas las vacantes de aquéllas se reservasen a promoción interna, de modo que la total selección de funcionarios públicos tuviese siempre su origen en los Cuerpos o Escalas del grupo inferior, con independencia de que después, para ser promovido, sea necesario poseer la titulación exigida para integrarse en el grupo superior. Esta situación haría que el criterio legal del acceso libre quedase tan evidentemente restringido, que sin duda acabaría lesionando los principios constitucionales de mérito y capacidad. Es por eso que la eventual contradicción que podría originarse entre los artículos 19.1 y 22.1 de la Ley 30/1984 debamos eliminarla mediante una racional interpretación de ambos preceptos y a la luz de los principios constitucionales. En este sentido es de notar que el criterio fundamental sobre el que se monta el sistema legal de selección del personal de las Administraciones Públicas es el de las pruebas libres, siendo éste además, el que mejor extiende, en razón de su propia amplitud subjetiva, los citados principios constitucionales de igualdad, capacidad y mérito. Esto no excluye, sin embargo, que los mismos no se respeten en los casos de promoción interna, aun cuando ésta, por propia definición, alcance a menos sujetos. Por eso en la Ley este sistema aparece como un simple mandato dirigido a «facilitarla», nunca a sustituir plenamente a las formas ordinarias y obligadas de acceso, que son las libres. en este sentido, aunque se haya prescindido de fijar un expreso límite numérico a las vacantes susceptibles de ser reservadas a promoción interna en cada convocatoria, sin embargo la interpretación sistemática de la Ley impone que no se desconozca en absoluto el principio general de las pruebas libres de acceso, de modo que en el conjunto de las convocatorias para determinadas Escalas y Cuerpos aparezcan suficientes plazas excluidas de la promoción interna como para que pueda aceptarse que aquel principio legal ha sido debidamente respetado.»

Hemos verificado que el Ayuntamiento de Zaragoza, en la Oferta de Empleo Público de 1994, reserva algunos grupos de plazas para que todas ellas sean adjudicadas por vía de promoción interna, en consecuencia, en estos casos ningún ciudadano que no esté prestando servicios en el Ayuntamiento podrá participar en los respectivos ejercicios y acceder a ninguna de dichas plazas. Esta determinación del Ayuntamiento es contraria a los principios de igualdad y libre acceso a la función pública que amparan a todos los ciudadanos para participar en los procesos selectivos de personal para ingresar a las Administraciones Públicas, como dispone la Constitución Española de 1978.

En consecuencia, es procedente formular SUGERENCIA al Ilmo. Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento en el siguiente sentido:

En cada Oferta de Empleo Público que apruebe el Ayuntamiento de Zaragoza no deberán reservarse plazas o grupos de plazas para ser provistas en su totalidad mediante promoción interna, en todo caso una parte de dichas plazas deberán ser ofrecidas para que cualquier ciudadano que reúna los requisitos de la convocatoria pueda participar en los ejercicios mediante oposición libre. En caso contrario, la oferta carecería de su carácter público. »

Respuesta de la Administración

« Sin perjuicio de que la reforma legislativa haya eliminado el tope del 50% de las plazas reservadas para promoción interna, permitiendo que un número indeterminado de plazas se puedan destinar para ser cubiertas de esta forma, esta MI. Alcaldía Presidencia, a excepción de lo dispuesto en la Disposición Adicional novena del Real Decreto 364/95, de 10 de marzo, acepta la Sugerencia formulada para las ofertas de empleo público que se aprueben en años próximos, con el fin de no violar los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad. Inmortal ciudad de Zaragoza, a 12 de Junio de 1995. »

Expediente DI-1446/94-K-4

Este expediente versa sobre una queja relativa a los concursos de méritos para la provisión de Jefaturas en la Diputación General de Aragón, los puestos son reservados para funcionarios del grupo A o B, Licenciados o Diplomados en Derecho y, por tanto, no son accesibles para Graduados Sociales, no obstante considerarse idóneo para dichas plazas.

La Recomendación formulada a la Diputación General de Aragón dice:

« En septiembre de 1994 compareció en esta Institución un ciudadano que formuló queja en contra de la convocatoria de concurso de mérito, para la provisión de puestos vacantes en los Departamentos de la Diputación General de Aragón, por Resolución de 15 de noviembre de 1994 de la Dirección General de la Función Pública. Reuniendo la queja los requisitos formales exigidos por la ley, se dispuso la apertura de expediente, cuya identificación es DI/1446/94-K-4.

En síntesis la queja comunicaba la interposición de un recurso ordinario en contra de la aludida convocatoria, solicitaba en él la suspensión del concurso respecto de determinadas plazas, la modificación de los requisitos

exigidos en la convocatoria, permitiéndose que pudieran concurrir funcionarios del grupo «B» y se añadiera como titulación académica exigible la de Graduado Social, en otras plazas.

A la vista de su presentación dirigimos solicitud de información al Excmo. Consejero de Presidencia de la Diputación General de Aragón, en ella le pedíamos nos remitiese la fecha de aprobación de la relación de puestos de trabajo incluidos en la convocatoria impugnada, publicada en el B. O. A. de 30 de noviembre de 1994, indicando las vacantes a que había aludido la queja.

Posteriormente, el ciudadano que formuló la queja nos envió escrito de ampliación de su recursos ordinario en el que agregaba nuevas alegaciones en contra del aludido concurso, en ellas sostenía que en el concurso se habían incluido plazas con requisitos y condiciones distintas a las que reglamentariamente tenían atribuidas en el momento del concurso y además solicitaba se le otorgase certificaciones expresivas de los acuerdos adoptados en relación con las modificaciones de las Relaciones de Puestos de Trabajo, en cuanto afectaban a las plazas incluidas en el concurso.

La respuesta de la Diputación General informó que las Jefaturas de Sección de Relaciones y Valoración de Puestos de Trabajo y Representación y Negociación colectiva, fueron aprobadas por acuerdo de la Diputación General de Aragón el 6 de septiembre de 1994, publicados por Orden del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales de 22 de septiembre de 1994, en el BOA. de 5 de octubre de 1994.

Por su parte la Jefatura de sección de Provisión Puestos de Trabajo, se aprobó por acuerdo de la Diputación General de 15 de noviembre, publicándose por orden del Departamento de Presidencia de 30 de noviembre, en el B. O. A. de 14-12-94. La Jefatura de la Sección de Personal y Asuntos Generales de la Secretaría General del Departamento de Medio Ambiente, fue aprobada por acuerdo de la Diputación General de 6 de abril y publicada por orden del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales de 12 de abril de 1994 en el B. O. A. de 25-4-94.

En un segundo informe remitido por el Consejero de Presidencia al que adjunta el fallo del recurso ordinario interpuesto por el quejoso contra la convocatoria, se rechazan sus alegaciones., fundamentado en los siguientes argumentos: 1) por lo que se refiere a la impugnación de los requisitos de los puestos de trabajo que se convocan, se sostiene que habiendo sido aprobados en el procedimiento reglamentario y publicados en el BOA. no ha habido infracción del ordenamiento jurídico, se agrega que si no estaba de acuerdo con las relaciones de puestos de trabajo y sus requisitos debió impugnarlos una vez publicados en el BOA.

2) En cuanto a las alegaciones de nulidad por la publicación de las modificaciones de las relaciones de puestos de trabajo con posterioridad a la publicación de la convocatoria del concurso, se afirma que no se aceptan por cuanto dichas modificaciones no han vulnerado el principio de jerarquía normativa ni el de publicidad.

3) Por lo que se refiere a la petición de certificaciones de los acuerdos adoptados por la Comisión de Per-

sonal y Órganos de Negociación en relación con la modificación de las Relaciones de Puestos de Trabajo se rechaza su solicitud sosteniendo que no tiene interés legítimo sino un mero interés de legalidad

CONCLUSIONES: De los planteamientos formulados por el ciudadano que formula queja, las respuestas remitidas por la administración y el fallo del recurso, así como de las disposiciones legales en vigor, podemos extraer las siguientes conclusiones:

1) Los requisitos para el desempeño de los puestos de trabajo se establecen en las Relaciones de Puestos de Trabajo y las convocatorias se ciñen a reproducirlos. Al estar aprobadas las relaciones con anterioridad al concurso estas son obligatorias y en consecuencia lo procedente hubiera sido haberlas impugnado en tiempo y forma si se estimaba que eran contrarias a Derecho y vulneraban la normativa vigente. Dichas relaciones son una manifestación del principio de autoorganización de la Administración que no está cuestionado.

Sobre este particular cabe citar la sentencia de la Excma. Audiencia Territorial de Zaragoza de 2 de enero 1989, nº 16, Sala de lo contencioso Administrativo, afirma que: « 3º A tal conclusión no obsta, en primer lugar, siguiendo los argumentos del actor, que en virtud de lo prevenido en los arts. 20 de la ley 30/84, de 2 de agosto, sobre Medidas para la Reforma de la Función pública, que se halla incluido entre los preceptos que se consideran Bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos (art. 1.3) y 2.1 del R. Dcto. 2617/1985, de 9 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios de la Administración del Estado, que exigen para las convocatorias de puestos de trabajo como el de autos y aún para todos, respectivamente, la indicación, entre otros extremos, de los « requisitos mínimos exigidos a los funcionarios que aspiren a desempeñarlos... » de « las condiciones o requisitos necesarios para el desempeño de cada uno de ellos.. », pues no cabe la menor duda que, en uso de la potestad de autoorganización que le compete, la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, con la exigencia de tal requisito, no solamente ha cumplido con dichas prevenciones, sino que se ha autolimitado en su discrecionalidad, utilizándola con toda corrección, por tratarse aquella de una necesidad derivada del contenido concreto del puesto de trabajo a desempeñar, lo que hace también irrelevantes las alegaciones del actor de que se limitan las expectativas que mantenía, como funcionario procedente del Estado, al margen de la consideración fundamental de que la Comunidad Autónoma de Aragón, dentro del marco jurídico de las Bases del Régimen estatutario, puede organizar la función Pública de distinta manera que el Estado »

« 5ª En resumen, el actor no ha logrado acreditar que la exigencia del requisito (Licenciado en Derecho), objeto de la impugnación, obedezca a finalidades distintas de la de adecuar la formación de los aspirantes al contenido funcional concreto del puesto de trabajo de ...; esto es, que no ha incidido en desviación de poder la orden atacada; procediendo, por tanto la desestimación del recurso,... »

2) En lo concerniente a la publicación de modificaciones de las relaciones de puestos de trabajo, efectua-

das con posterioridad a la convocatoria pública del concurso, cuestión esta asumida por la Administración como una actuación ajustada a derecho. No podemos menos que manifestar nuestra opinión contraria, pues una vez publicada la convocatoria del concurso cumpliendo con las disposiciones legales que obligan a darle la debida publicidad, no es posible introducir modificaciones en dicha convocatoria sin causar inseguridad jurídica y reconocerle a la modificación de requisitos publicada después de la convocatoria un efecto retroactivo que la ley no permite. Es así como La Ley 30/92 de Reg. Jurídico y Proc. común en su art.57. no permite sino excepcionalmente que un acto administrativo tenga efectos retroactivos y siempre y cuando el acto tenga efectos favorables para el interesado o no lesione derechos o intereses legítimos de otras personas, que no es el caso que nos ocupa, pues de permitirse las modificaciones posteriores a la convocatoria estaríamos ante un acto no favorable y que lesiona los intereses o derechos de los destinatarios de la convocatoria.

Pretender darle eficacia a estos actos administrativos posteriores a la convocatoria, modificándola, haría que dichos actos incurran en un vicio de nulidad de los contemplados en la citada ley 30/92.

Tampoco es de recibo sostener que aún cuando las Relaciones de Puestos de Trabajo, cuya publicación es obligatoria por disponerlo así el art.17.3 del Decreto Legislativo 1/1991 de 19 de febrero, Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón, en cambio las modificaciones en dichas relaciones adquieren eficacia desde su misma aprobación, sin requerir para ello de su debida publicación con anterioridad a la convocatoria del concurso. Las modificaciones en las relaciones publicadas con posterioridad a una convocatoria violarían los derechos de los funcionarios que tienen derecho a participar, crearían inseguridad jurídica y podrían infringir el principio de igualdad constitucional.

La naturaleza jurídica de las RPT es objeto de discusión con opiniones que las consideran acto administrativo y otras que las consideran reglamento organizativo, tanto se considere la Relación de puestos de Trabajo un acto administrativo, *tesis que suscribimos aun respetando cualquier otra*, o una norma reglamentaria su publicación es preceptiva y en consecuencia su eficacia está supeditada a su publicación (arts 57.1 y.3 de la Ley 30/92 de 26 de noviembre de Reg. Juríd.y Proc. Común.) Por su parte y a mayor abundamiento resulta que el art. 60. de la citada ley dispone que los actos administrativos serán objeto de publicación cuando así lo establezcan las normas reguladoras de cada procedimiento o lo aconsejen razones de interés público, en el presente caso resulta ser que la propia norma, citada en el párrafo anterior, que regula las Relaciones de Puestos de Trabajo dispone su publicación, por tanto tan imperativo es subordinar la eficacia de la Relación como de las modificaciones de la Relación a su publicación en el B. O. A.

3) En cuanto se relaciona con la negativa adoptada por la Administración para otorgar certificación de los acuerdos adoptados por la Comisión de Personal y Órganos de Negociación en relación con las modificaciones de las Relaciones de Puestos de Trabajo, estima-

mos que al interesado en este expediente le asiste el derecho contenido en el art 35 a) de la Ley 30/92, en cuya virtud tiene derecho a conocer el estado de tramitación de los procedimientos en los que tenga la condición de interesado y a obtener copia de documentos contenidos en ellos. No se le puede negar la condición de interesado en la medida que dichas certificaciones incidían en el fallo del recurso ordinario que había interpuesto. Por otra parte no se puede atribuir la condición de secreto a los acuerdos de la Comisión de Personal y Órganos de Negociación.

A la vista de las referidas **CONCLUSIONES** y, en uso de mis atribuciones legales he resuelto formular a la Diputación General de Aragón la siguiente **RECOMENDACIÓN**:

PRIMERO.- Siendo como es preceptiva la publicación de las Relaciones de Puestos de Trabajo, las modificaciones de los requisitos contenidos en ellas no pueden publicarse con posterioridad a la convocatoria de un concurso de méritos de las mismas plazas y además entenderlas como obligatorias y vigentes para dicho concurso. En consecuencia las modificaciones efectuadas deben incorporarse a las bases de las respectivas convocatorias de concursos y publicarse con ellas, no con posterioridad y pretender darles efecto retroactivo.

SEGUNDO.- Las peticiones de certificaciones formuladas por el ciudadano que formula esta queja, deben ser atendidas y así dar debido cumplimiento al derecho contenido en el art. 35 a) de la ley 30/92 de 26 de noviembre de Reg. Jurídico y Proc. Común, que le permite obtener copia de los documentos contenidos en los procedimientos en que está interesado. No contribuye a la transparencia de las actuaciones de la Administración denegar copia de acuerdos adoptados por órganos cuyas determinaciones no pueden sino ser públicas y que en ningún caso podrían entenderse como secretas. »

Respuesta de la Administración

Este expediente fue cerrado y archivado por Resolución del Justicia de Aragón, de 16 de octubre de 1995, habiendo transcurrido más de tres meses sin que hubiera respuesta de la Administración sobre su aceptación o rechazo. Circunstancia de la que dejamos constancia en conformidad a lo dispuesto en el artº. 22.5 de la Ley Reguladora de esta Institución.

Expediente DI-1280/94-K-4

Este expediente versa sobre una queja relativa a un funcionario del Ayuntamiento de Farlete, que solicita prórroga de su situación de excedencia voluntaria al amparo de la legislación vigente.

Al respecto se formuló Sugerencia formal al Sr. Alcalde del Ayuntamiento de Farlete, en el siguiente sentido:

« Compareció en esta Institución un ciudadano que presentó escrito de queja por la denegación por el Ayuntamiento de Farlete de solicitud de extensión del plazo de la excedencia voluntaria por interés particular. Reunidos los requisitos formales, se dispuso la apertura de expediente de queja al que le correspondió el nº DI/1280/94-K-4.

El funcionario del Ayuntamiento de Farlete Sr. X, había prestado servicios durante cinco años en el Ayun-

tamiento de Farlete, desde el 8 de junio de 1987 hasta el 8 de junio de 1992. El 6 de junio de 1992, presentó solicitud de excedencia voluntaria hasta el 8 de agosto de 1994, que le fue reconocida. Antes de finalizar dicho plazo, solicitó nuevamente excedencia hasta el 8-6-2002, pero sólo le fue reconocida hasta el 8-6-97.

La decisión del Ayuntamiento de Farlete que le fue notificada al interesado, se fundamentaba en el artº. 19 de la Ley 22/93 de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Reforma del Régimen Jurídico de la Función Pública y de la Protección por Desempleo. Se sostiene en la resolución del Ayuntamiento que por aplicación de este artº. a la situación del Sr. X, deberá reincorporarse al Ayuntamiento el 8 de junio de 1997, esto significa que el funcionario sólo podrá permanecer en excedencia cinco años.

Si bien es efectivo que el régimen de excedencias de conformidad al artº. 29.3.c) de la Ley 30/1984, al momento de presentar su primera solicitud, le permitía al Sr. X disponer de hasta un máximo de diez años y en el de la nueva disposición de hasta un máximo de quince, el Ayuntamiento no le concedió ni diez ni quince, sino dos que luego entendió que podía extender a cinco.

Al parecer, el Ayuntamiento estimó que en 1994, al plantear el Sr. X que su excedencia debía extenderse hasta el año 2007, esto no era permisible por disponer el artº. 19 de la Ley 22/93 de 29 de diciembre que, para solicitar el pase a la situación de excedencia en ella no se podrá permanecer ni menos de dos años, ni más del número de años equivalentes a los que el funcionario acredite en cualquiera de las administraciones.

La referida interpretación es incorrecta, el Sr. X solicitó excedencia vigente el artº. 29.3.c) de la ley 30/1984 y en dicha disposición no se limitaba la excedencia por interés particular a un número de años no superior a los que se había prestado servicios en cualquiera de las administraciones y así le fue reconocida. Posteriormente vigente la ley 22/93 y en uso de su excedencia solicitó extender la excedencia al plazo de quince años contenido en la disposición transitoria primera de la ley 22/93.

No le es aplicable al Sr. X la limitación contenida en el artº. 19 de la Ley 22/93 pues él pidió y obtuvo la excedencia antes de la ley 22/93 y si le es de aplicación la disposición transitoria primera, pues en ella se contempla precisamente la situación administrativa en que se encuentra.

Dice la aludida transitoria «Ampliación del plazo máximo de excedencia voluntaria por interés particular. Los funcionarios que a la entrada en vigor de esta ley se encuentren en la situación de excedencia voluntaria por interés particular podrán permanecer en la misma hasta que transcurran como máximo quince años contados desde el pase a dicha situación». Puesto que el interesado solicitó excedencia en 1992 y no interrumpida ésta ni reincorporado el Ayuntamiento, es procedente su extensión hasta el año 2007 en que se cumplen los quince años.

Cabe hacer presente que la Administración está facultada para conceder o denegar la excedencia voluntaria por interés particular, pero que una vez autorizada, el funcionario puede permanecer en ella los plazos que

la Ley permite, no pudiendo la Administración desconocerlos o reducirlos.

CONCLUSION.- Vistos los antecedentes que obran en este expediente y las disposiciones legales vigentes en lo concerniente a la excedencia voluntaria por interés particular, concluimos que la solicitud formulada por el Sr. X al Ayuntamiento de Farlete, para disponer del plazo máximo de excedencia de quince años es ajustada a Derecho y, debe en consecuencia ser así reconocida, por ello he resuelto formular a dicha Corporación Municipal la siguiente:

SUGERENCIA.- Reunidos los requisitos, como es el caso del interesado en este expediente y concedida ya la excedencia, es procedente reconocer al Sr. X el plazo de quince años de excedencia previsto en la disposición transitoria primera de la Ley 22/93 de 29 de Diciembre.»

Respuesta de la Administración

El 21 de septiembre de 1995, el Justicia de Aragón adoptó la resolución de disponer el cierre y archivo del expediente basado en que habían transcurrido más de tres meses sin que se hubiere recibido respuesta por parte de la Administración sobre su aceptación o rechazo, circunstancia de la que dejamos constancia en conformidad al artº. 22.5 de la Ley Reguladora de esta Institución.

Expedientes DI-1362/94-K-4, DI-1363/94-K-4 y DI-1364/94-K-4

Los tres expedientes versan sobre sendas quejas presentadas por opositores a una plaza de médico Anatómo Patólogo, convocada con el carácter de interina por la Diputación Provincial de Zaragoza para el Hospital Provincial. Los ciudadanos que comparecieron impugnaban en sus escritos, tanto el proceso selectivo, como la falta de acceso a sus resultados.

Al respecto esta Institución formuló Sugerencia en los siguientes términos:

« Me es grato poner en su conocimiento Sugerencia dictada en los expedientes DI-1362/1363 y 1364/94, relativa a convocatoria, baremo y adjudicación de plaza de médico interino en la especialidad de anatomía patológica en el Hospital Provincial de Zaragoza.

1.- ANTECEDENTES DE HECHO.

La Diputación Provincial de Zaragoza publicó en el Boletín Oficial de la Provincia del 20 de mayo de 1994, convocatoria de una plaza de médico especialista en anatomía patológica, en virtud del Decreto nº579, de 27 de abril de 1994, para ser provista en la condición de interina, al amparo del Real Decreto 896/1991 de 7 de junio.

La valoración efectuada por el tribunal fue publicada en el tablón de anuncios de edictos provincial el 10-10-94, adjudicando la plaza a Dº. L. B. M. Tres de los aspirantes a la plaza presentaron recurso ordinario en contra de dicha determinación. En sus respectivos recursos solicitaban que se hicieran públicos los criterios seguidos por el tribunal para la valoración de los méritos, así como las puntuaciones obtenidas por todos y cada uno de los candidatos y, que se hiciese público el acceso al expediente de los candidatos admitidos a concurso.

La Diputación comunicó a los tres aspirantes, el 31 de octubre de 1994 que: «una vez examinada minuciosamente las documentaciones aportadas en su día y de conformidad con los criterios de selección fijados en las Bases de la convocatoria, acuerda ratificarse por unanimidad en la referida propuesta de nombramiento a favor de Dº...»

Con fecha 27 de octubre de 1994 los tres ciudadanos formularon queja al Justiciazgo en la que reiteraban los planteamientos hechos en sus recursos y las mismas peticiones. Reuniendo dichas presentaciones los requisitos legales se dispuso la apertura de sendos expedientes, que llevaron los nº DI/1362/1363/ y 1364-4 de 1994. A la vista de los hechos a que aludían las quejas, formulamos petición de información a la Diputación de Zaragoza.

La petición de 16 de noviembre de 1994 solicitaba de la Diputación se remitieran copias de las actas en la que se congenian los criterios establecidos para efectuar la selección; las puntuaciones obtenidas por cada uno de ellos en conformidad a dichos criterios de selección y se explicasen los motivos que habían impedido a los candidatos acceder al expediente administrativo en el que constaba el proceso selectivo y la adjudicación de la plaza.

El 18 de enero de 1995, el Presidente de la Corporación Provincial por el Decreto nº 71, acordó desestimar los recursos ordinarios presentados por los tres ciudadanos, a tenor de la siguiente argumentación: «Desestimar el recurso ordinario interpuesto por D..., en relación con el concurso para la provisión con carácter interino de una plaza de médico especialista ...,cuya resolución se hizo pública en el tablón de..., solicitando que sea hecho público el baremo seguido por el tribunal en la selección del candidato, dando publicidad al proceso selectivo, fundándose dicha desestimación en que la selección se ha realizado por el tribunal de conformidad con los criterios fijados en las bases de la convocatoria, en los que no se establecía el baremo a seguir en la valoración de los mismos, por lo que se estima no existe obligación de hacer público dicho baremo, debiendo haberse recurrido, en su caso y dentro del plazo, las bases de la convocatoria por no figurar en la misma el baremo de selección ».

Puesto que la petición de información no era respondida por la Diputación de Zaragoza formulamos recordatorio el 27 de enero de 1995, el 24 de abril y el 1 de agosto, a los que adjuntamos nuestras preguntas de 16 de noviembre de 1994. Finalmente, diez meses después, el 4 de septiembre, entró en la sede de esta Institución, respuesta de la Diputación. El informe remitido incluye acta del tribunal constituido para la provisión de la referida plaza de 7-10-94 en la que cada uno de los criterios de selección contenidos en la convocatoria se desarrollan conforme a un baremo y así se atribuye un límite máximo de dos puntos por expediente académico; cuatro por conocimientos y experiencia profesional, uno por titulaciones o certificados de estudios que tengan relación con la función a desarrollar y finalmente, tres por servicios prestados con anterioridad en corporaciones locales en situaciones distintas a las de funcionarios de carrera.

En la misma fecha y a continuación de aprobar el baremo se procede a valorar los antecedentes presentados por cada uno de los seis candidatos asignando los

puntos por cada apartado y obteniendo así la suma de cada uno de ellos, el resultado es que la puntuación máxima es obtenida por la persona a la que se adjudica la plaza. El 24 del mismo mes se reúne nuevamente el Tribunal y declara que examinada la documentación aportada y de conformidad con los criterios establecidos en las bases de la convocatoria se ratifica en la propuesta y rechaza las reclamaciones formuladas por los mismos ciudadanos que han comparecido en este expediente de queja. Posteriormente el 18-1-95 el Presidente de la corporación desestima los recursos ordinarios presentados por los mismos ciudadanos, en conformidad a la argumentación que hemos reproducido en párrafo anterior y que se resume en que al no haberse impugnado las bases no es obligatorio hacer público el baremo utilizado.

En síntesis, publicada la convocatoria, constituido el tribunal, se adjudicó la plaza y los aspirantes que no la obtuvieron no pudieron conocer de acuerdo a qué criterios se habían valorado sus méritos, tampoco el resultado de dicha valoración, no conocieron ni el baremo, ni la forma de aplicarlo. Y aunque en sus recursos solicitaron se hicieran públicos los criterios y las puntuaciones, así como también se les permitiera el acceso al expediente administrativo, sus recursos fueron rechazados con los argumentos de que el tribunal se ratificaba en la adjudicación efectuada y con el aún mas sorprendente de que si no se había reclamado contra la convocatoria ya no era obligatorio dar a conocer el baremo.

2. FUNDAMENTOS

La convocatoria publicada en el BOP de Zaragoza de 20-5-94, indica que la misma se efectúa al amparo y en las condiciones que establece la disposición adicional primera del Real Decreto 896 de 1991 de 7 de junio. Este Real Decreto establece las reglas básicas y programas mínimos a que deben ajustarse los procesos de selección del personal funcionario y laboral al servicio de la Administración Local.

El Presidente de la Corporación Provincial puede efectuar nombramientos de personal funcionario interino cuando circunstancias de urgencia impidan la prestación por funcionario de carrera, siempre y cuando se haga mediante convocatoria pública y con respeto, en todo caso, a los principios de mérito y capacidad. Cabe, no obstante, tener presente que dichos nombramientos deben ser previa convocatoria pública y con respeto a los principios constitucionales de mérito y capacidad. La circunstancia de no mencionar el Decreto 896/91 en su Disposición Adicional Primera, el principio de igualdad, siendo este un principio constitucional, la Administración no está exenta de cumplirlo.

Es el propio Real Decreto 896/1991 el que dispone que sus normas se dictan en relación con el art 19.1 de la Ley 30/1984 de 2 de agosto y de los arts. 7 y 91.2 y 92 de la Ley 7/85. Reglamento de las Bases del Régimen Local, para definir las reglas básicas y programas mínimos para la selección de funcionarios y laborales al servicio de la Administración Local. Es así como el art. 4 del referido Real Decreto 896/91 dispone en su letra c) último párrafo, que en los concursos se especificarán los méritos y su correspondiente valoración, así como los

sistemas de acreditación de los mismos. A su vez la propia disposición Adicional del Decreto citado exige convocatoria pública y, en consecuencia, ésta debió contener los requisitos mínimos exigidos.

En cuanto se refiere a impedir el acceso al expediente y a negarse la administración a hacer público el baremo utilizado para efectuar la selección, es indudable que se están conculcando los derechos de los ciudadanos legítimos interesados en el expediente. Es más, usar como argumento para rechazar los recursos en los que se pide acceso al expediente y el conocimiento del baremo, por no haber impugnado previamente las bases del concurso constituye una violación más de los derechos de los ciudadanos que optaban a la plaza. La circunstancia de que no se hubiese impugnado la convocatoria en el momento procesal oportuno no da derecho a la administración para ocultar el baremo ni priva a los ciudadanos de conocerlo. Son cuestiones distintas el que la convocatoria se haya hecho firme y no pueda ser anulada sino es por medio de una sentencia, al hecho cierto de que los ciudadanos tienen derecho a conocer el baremo, la evaluación de sus méritos y sus respectivas puntuaciones.

Las disposiciones legales sobre esta materia contenidas en la Ley 30/92 de 26 de noviembre de Régimen Jurídico y Procedimiento Común en sus arts. 35 a) le permiten a los ciudadanos conocer, en cualquier momento, el estado de tramitación de los expedientes en los que tengan la condición de interesados y a obtener copia de documentos contenidos en ellos; el mismo art.35, en sus letras g) y h) les permitir obtener información y acceder a los expedientes.

En cuanto se refiere a la adjudicación de la plaza en concurso, los candidatos a la misma aún no conocen el baremo ni cómo se aplicó, incluso en la información que obra en nuestro poder constan las puntuaciones por cada concepto del baremo y por cada persona que optó a la plaza, pero tampoco sabemos cómo se produjo la valoración de cada uno de los antecedentes presentados por los concursantes y en consecuencia a qué obedecen las diferencias de puntuaciones asignadas a cada cual. El art.54.2 de la ya citada Ley de Procedimiento dispone que la motivación de los actos que pongan fin a los procesos selectivos se realizará de acuerdo a las normas de la convocatoria, pero agrega que en todo caso deberá quedar acreditado el fundamento de la resolución que se adopte.

En el expediente que nos ocupa, si bien se tuvieron en cuenta los criterios previstos en la convocatoria, resulta que el fundamento de la adjudicación de la plaza ha sido desconocido para el resto de los postulantes, sólo se les ha permitido saber que una persona es la adjudicataria. En el expediente que obra en nuestro poder si bien se relaciona un baremo con las puntuaciones máximas por cada apartado, de su aplicación sólo sabemos los resultados, es decir los puntos obtenidos por cada uno, pero desconocemos la valoración de los antecedentes presentados y en consecuencia el motivo que fundamentó la mayor de las puntuaciones que dió lugar a la adjudicación de la plaza.

No podemos dejar pasar por alto la composición del baremo que se nos ha informado. En él la puntuación

máxima por cada apartado se distribuye de la siguiente forma :

- Expediente académico máximo 2 puntos
- Conocimiento y experiencia profesional máximo 4 puntos
- Titulaciones o certificados de estudios que tengan relación con la función a desarrollar, máximo 1 punto.
- Servicios prestados con anterioridad en corporaciones locales en situaciones distintas a las de funcionarios de carrera, máximo 3 puntos

Si se tiene en consideración el hecho cierto que la persona a la que se adjudicó la plaza ya estaba contratada en la misma plaza en el Hospital Provincial y se observa la preponderancia dada en el baremo a la experiencia (3 y 4 puntos respectivamente) sobre la titulación y la formación (1 y 2 respectivamente) está claro que en el conjunto de las actuaciones del Tribunal de Selección, ya reseñadas, se aprecian elementos de desviación de poder y actos que infringen el ordenamiento jurídico claramente capaces de generar la anulabilidad de concurso. Tal y como prevé el art 63.1 de la ya citada Ley 30/1992 de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

La selección debe hacerse en criterios objetivos. La Orden de 28 de Febrero de 1986 para la selección del personal interino, en su nº 5 señala que estos criterios deben basarse fundamentalmente en las siguientes circunstancias:

a) expediente académico; b) conocimientos y experiencia profesional; c) titulaciones o certificados de estudios que tengan relación con las funciones a desempeñar y, en la letra d) agrega: «También podrán tenerse en cuenta los servicios prestados con anterioridad a la Administración, en situación distinta de la de funcionario de carrera».

El art. 244.5 del Reglamento de Funcionarios de la Administración Local que permite considerar como mérito el «haber desempeñado con laboriosidad y suficiencia plaza análoga en la misma o en otras Corporaciones Locales» está derogado.

En consecuencia con lo expuesto, si se había de considerar los servicios prestados en puesto similar o en otro distinto, tenía que haber sido en cualquiera de las Administraciones y no sólo en la Local. Por otra parte resulta desproporcionado y comprueba una vez más la desviación de poder que se ha producido en este proceso selectivo que se conceda 0,4 puntos por un mes de servicios, prestado en plaza similar y 0,5 puntos al certificado MIR, el que obtiene al menos después de 4 años de especialidad.

Es manifiesta la falta de transparencia y de objetividad que se ha producido en este proceso selectivo, pues el omitir en la convocatoria el baremo, el negarse a darlo a conocer con posterioridad, adjudicar la plaza a la persona ya contratada y demorar diez meses en remitir la información a esta Institución induce a presumir, en el sentido que lo hace el art. 1253 del Código Civil, que podría haberse confeccionado un baremo a la medida de la persona a quien se pretendía adjudicar la plaza de interino.

Esta última actuación viola claramente los principios rectores, de carácter constitucional de todo proceso de

acceso a la Administración Pública, igualdad mérito y capacidad y, en consecuencia podríamos estar ante hechos constitutivos de una nulidad de pleno derecho.

3.-CONCLUSIONES:

A la vista de los antecedentes de hecho y de Derecho que hemos expuesto resulta claro que el órgano de selección nombrado para adjudicar una plaza de interino para médico especialista en anatomía patológica en el Hospital Provincial, dependiente de la Diputación de Zaragoza no ha actuado conforme a Derecho y sus determinaciones podrían ser declaradas anulables y/o nulas de pleno derecho por infracción del ordenamiento jurídico, desviación de poder y violación de los derechos susceptibles de amparo constitucional. En consecuencia y en uso de lo previsto en el art. 22 de la ley 4/85 de 27 de junio y del art.43 del Reglamento de dicha ley, este Justicia ha resuelto formular las siguientes,

SUGERENCIAS AL ILMO SR. PRESIDENTE DE LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE ZARAGOZA,

PRIMERO.- En toda convocatoria pública de concurso , incorporar a las bases de la convocatoria los méritos, su correspondiente valoración y forma de acreditarlos por los aspirantes a la plaza .

SEGUNDO.- Una vez que se ha producido el fallo del concurso informar a cada concursante de las puntuaciones obtenidas y la valoración de sus respectivos méritos acreditados.

TERCERO.- A solicitud de los aspirantes a la plaza permitir el acceso al expediente para verificar sus respectivas puntuaciones y valoraciones , así como para tomar conocimiento del baremo o método utilizado para determinar los puntos atribuibles a cada uno.

CUARTO.- En la resolución que se adopte por el órgano de selección, para adjudicar la plaza, acreditar los fundamentos de la resolución que se adopte, no siendo suficiente aludir a la puntuación obtenida, sin que se sepa a que obedece la misma.

QUINTO.- Tener presente que por mucha urgencia que se tenga en proveer la plaza, (se convocó en mayo y se adjudicó en octubre) esta circunstancia no le permite a la Administración dejar de cumplir los principios constitucionales de mérito , igualdad y capacidad en todo proceso selectivo.

SEXTO.- Del conjunto de las irregularidades comprobadas y de las violaciones de los derechos de los ciudadanos resulta inevitable concluir que el expediente de este concurso debe ser revisado con el objeto de corregir los vicios en que se hubiere incurrido. »

Respuesta de la Administración

La respuesta del Presidente de la Diputación Provincial de Zaragoza sostiene:

« En relación con su escrito, referencia salida nº 4787... remitiendo Sugerencia formal relacionada con la queja presentada sobre convocatoria, baremo y adjudicación de plaza de médico interino en la especialidad de anatomía patológica en el Hospital Provincial, que está pendiente de aprobar las correspondientes Bases y convocatoria para su provisión por funcionario de carrera,

le comunico que dicha Sugerencia será tenida en cuenta en las próximas convocatorias que se efectúen por esta Diputación Provincial para la provisión interinamente de plazas vacantes de la plantilla de personal.»

Expediente DI-1388/94-K-4

Este expediente versa sobre una queja relativa a un vecino del municipio de Codos y se refiere a la no publicación en el tablón de anuncios del Ayuntamiento de las ofertas de plazas vacantes.

Al respecto se dirigió al Sr. Alcalde del Ayuntamiento de Codos la siguiente Sugerencia:

« Compareció en esta Institución, ciudadano que formuló queja relativa a las informaciones que el Ayuntamiento de Codos (Zaragoza) proporciona con respecto a ofertas de trabajo. Al reunir su presentación los requisitos formales exigidos por la ley, se dispuso la apertura de expediente de queja, atribuyendo al mismo el nº DI-1388/1994-4.

Solicitamos información al Ayuntamiento acerca de los procedimientos utilizados para poner en conocimiento de los ciudadanos sus ofertas de trabajo y así hacer públicas las posibilidades de empleo que surgen en la corporación municipal.

El Ayuntamiento remitió información en la que nos hizo saber que para algunas contrataciones había usado el bando, para otras la oferta genérica al INEM, para trabajos especializados de corta duración se había contratado a personas de confianza y que no se había efectuado un contrato de larga duración del que no se hubiese informado.

Con el objeto de ampliar la información recibida solicitamos del Ayuntamiento nos informase si hacía públicas sus demandas de trabajo en el tablón de anuncios del Ayuntamiento. Al respecto el Sr. Alcalde nos aclaró que en dicho municipio no se publican en el tablón de anuncios las demandas de trabajadores para las tareas municipales. El procedimiento usado es el mensaje oral por megafonía. Nos advierte que en las convocatorias de plenos municipales que sí se publican en el tablón de anuncios asiste más gente si se usa el bando, sostiene él que el canal escrito es urbano y cuesta introducirlo en la zona rural.

Sin perjuicio de las afirmaciones del Sr. Alcalde en el sentido de hacer uso de la megafonía y de su validez como vehículo de información y comunicación, con lo que estamos de acuerdo, esto debe entenderse sin perjuicio de la publicación en el tablón de anuncios de la Corporación de todos aquellos acuerdos plenarios o resoluciones del alcalde en virtud de las cuales se formule oferta de empleo, aunque ésta sea para trabajos eventuales o temporales.

De esta forma estaremos dando debido cumplimiento al principio de publicidad contenido en la Ley 30/84 de 2 de agosto, de Reforma de la Función Pública, así como a la Ley 7/85 de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local cuyo arte. 91.2 dispone que la selección de todo el personal, sea funcionario o laboral, debe efectuarse garantizando en todo caso los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad.

En consecuencia con lo expuesto y en uso de mis atribuciones legales he resuelto formular SUGERENCIA al Sr. Alcalde del Ayuntamiento de Codos (Zaragoza) en el siguiente sentido:

Sin perjuicio de hacer uso del mensaje oral, para las ofertas de empleo que surjan del Ayuntamiento y de reconocer su validez, sugerimos se haga uso en todo caso de la publicación de las ofertas en el tablón de anuncios del Ayuntamiento, lo que contribuirá a dar una mayor publicidad al mensaje y así a resguardar el derecho de todos los ciudadanos a participar en las convocatorias. »

Respuesta de la Administración

El Sr. Alcalde comunicó a esta Institución que «se admitía dicha Sugerencia llevándola a la práctica»

13. INTERIOR

INTERIOR				
	1995	1994	1993	TOTAL
Expedientes incoados	43	40	27	110
Expedientes archivados	28	40	27	95
Expedientes en trámite	15	10	0	15

La mayoría de las quejas recibidas en este ámbito hacen referencia a cuestiones relacionadas con la aplicación por parte de las Administraciones Públicas de la legislación vigente en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial.

Los problemas que se alegan en las quejas siguen siendo, en gran medida, parecidos a los ya reflejados en informes anteriores. Pese al esfuerzo de la Administración Local por mejorar la tramitación de los procedimientos sancionadores de tráfico, continúan produciéndose vulneraciones de los derechos de los administrados, como la falta de notificación de las denuncias y resoluciones sancionadoras, la no aplicación del instituto de la prescripción, la ejecución de sanciones que no han adquirido firmeza en vía administrativa, la falta de apertura de un periodo probatorio, la motivación insuficiente de las resoluciones y la práctica de notificaciones defectuosas.

También se presentan quejas relacionadas con la retirada indebida de vehículos por la Grúa Municipal, exigiendo los ciudadanos la devolución de las tasas abonadas.

Especial mención debe hacerse a las numerosas quejas recibidas en la Institución en relación con la implantación de la Operación Reguladora de Aparcamientos en distintos Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma, que ha originado serios problemas jurídicos ante la inexistencia de una legislación que dé cobertura a las infracciones y sanciones en este ámbito.

Los Ayuntamientos tienen competencias para exigir precios públicos por el estacionamiento de vehículos en las vías de sus municipios, dentro de las zonas que a tal efecto se determinen, pero ante la falta de pago del precio público sólo pueden exigir su importe por el procedimiento ejecutivo de la vía de apremio, según lo dispuesto en el artículo 43.2 de la Ley de Haciendas Locales.

Los problemas detectados en el ejercicio de la potestad sancionadora ante el incumplimiento de la normativa sobre la O.R.A. recogida en las Ordenanzas Municipales son muy variados, y van desde la mencionada falta de cobertura legal de las infracciones y sanciones, hasta la imposición de multas sin pruebas fehacientes.

Estos y otros problemas se analizan en el Informe jurídico realizado por la Institución, que es objeto de estudio en el Volumen II dedicado a Informes Especiales.

Finalmente se recogen en este apartado otras quejas relacionadas con la Seguridad Ciudadana y con la situación de ciudadanos extranjeros en nuestro país.

TRÁFICO

Aun cuando por razón del organismo actuante, las quejas referentes a la materia de tráfico urbano deberían ser recogidas en otro epígrafe de este Informe (Administración Municipal), siguiendo la sistemática de años anteriores, se ha optado por agrupar las quejas en función de la materia a la que afectan, por lo que se da cuenta seguidamente de los expedientes sancionadores de tráfico instruidos tanto por los Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma como por las Jefaturas Provinciales de Tráfico, estas últimas dependientes del Ministerio de Justicia e Interior.

Debemos poner de manifiesto la buena colaboración prestada por la Oficina de Tráfico de la Policía Local del Ayuntamiento de Zaragoza y de las Jefaturas de Tráfico de Zaragoza y Teruel, que en todo momento han contestado a nuestras peticiones de información y seguido nuestras indicaciones, cuando han constado que se había producido alguna irregularidad que afectaba a los derechos de los administrados.

1. Jefaturas Provinciales de Tráfico.

Expediente DI-27/1995-8

Este expediente versa sobre una queja relativa a una sanción de multa impuesta por la Jefatura Provincial de Tráfico de Huesca a un ciudadano con ocasión de efectuar un adelantamiento indebido en la carretera N-330 con dirección a Huesca, dirigiéndose escrito al mencionado Organismo en los siguientes términos:

« Ha tenido entrada en esta Institución escrito de queja 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 hace alusión a que el día 22 de noviembre de 1994, la ciudadana, circulando por la carretera N-330 con dirección a Huesca, inició el adelantamiento de un vehículo (que resultó ser de la Guardia Civil de Tráfico) en un tramo recto y de perfecta visibilidad, siendo denunciada por la realización de dicha maniobra y sancionada con multa de 25.000 ptas. sin que existiera prueba suficiente de cargo.

En consonancia con ello, le agradecería que a la mayor brevedad posible, me informe sobre la cuestión planteada en la queja. »

Respuesta de la Administración

La Jefatura Provincial de Tráfico de Huesca estimó procedente proponer la revocación de la resolución sancionadora, por lo que quedó solucionado el problema del ciudadano.

« La denuncia fue formulada el día 22.11.94 por infracción al art. 84.1 del Reglamento General de Circulación siendo el hecho denunciado «Efectuar un adelantamiento sin que exista espacio libre suficiente en el carril que utiliza para la maniobra entorpeciendo a quienes circulan en sentido contrario».

El día 30.11.94 tuvo entrada en esta Jefatura un escrito de alegaciones, cuya fotocopia se adjunta, y que por entender el instructor que no contradecía los hechos denunciados, no fue remitido al agente denunciante, dictándose resolución sancionadora confirmatoria.

El día 28.12.94 se presenta en la Jefatura de Tráfico de Zaragoza Recurso Ordinario, quien lo remite a ésta el día 19 de enero. Al estudiar de nuevo el caso se constata que el vehículo adelantado es el de la propia Guardia Civil de Tráfico denunciante, por lo que se consideró procedente proponer la revocación de la resolución, figurando en este momento y desde el 20 de enero terminado el expediente. »

Expediente DI-55/1995-8

Este expediente versa sobre una queja relativa a la denegación por parte de la Jefatura Provincial de Tráfico de Zaragoza de una solicitud de aplazamiento de retirada del permiso de conducir por plazo de dos meses, lo que ocasionaba serios perjuicios al ciudadano que diariamente tenía que desplazarse a la ciudad de Zaragoza para desarrollar su actividad laboral, resultando indispensable la utilización del vehículo en los meses en los que debía procederse a la entrega del carnet de conducir.

Tras las diversas gestiones llevadas a cabo por esta Institución con la Jefatura de Tráfico indicada, se consiguió el aplazamiento de la retirada del carnet de conducir por un tiempo prudencial, en los meses señalados por el interesado.

Solucionado el problema del ciudadano, se procedió al archivo del expediente.

2. Ayuntamientos.

Expediente DI-1285/94-D-8

Este expediente versa sobre una queja relativa a la desconformidad de un ciudadano con la sanción de multa impuesta por el Ayuntamiento de Huesca, al entender que la resolución sancionadora había sido dictada por un Órgano manifiestamente incompetente, como es el Concejal Delegado de la Policía Local, siendo que la competencia sancionadora en materia de tráfico urbano viene atribuida a los Alcaldes, en virtud de lo establecido en el artículo 68.2 de la Ley de Seguridad Vial.

Solicitada información al Alcalde-Presidente del mencionado Ayuntamiento sobre los extremos relacionados en la queja y pese a haber sido reiterada dicha solicitud, no se recibió respuesta alguna a nuestra petición de información, por lo que se procedió al archivo del expediente por silencio de la Administración.

Expediente DI-1406/94-D-8

Este expediente versa sobre una queja relativa a la falta de notificación de las resoluciones dictadas en un expediente

sancionador instruido por la Oficina de Tráfico de la Policía Local de Zaragoza y prescripción de la infracción, dirigiéndose escrito al Superintendente de la Policía Local en los siguientes términos:

« Ha tenido entrada en esta Institución escrito de queja en el que se hace alusión a que un ciudadano ha recibido notificación de providencia de apremio, cuya copia le adjunto, sin que anteriormente haya tenido conocimiento de la imposición de las multas de tráfico que aparecen en primer y segundo lugar, al no haberse sido notificado ningún acto o resolución en los expedientes sancionadores. »

En consonancia con ello, le agradecería que a la mayor brevedad posible, me informe sobre la cuestión planteada en la queja, y en concreto, sobre las actuaciones llevadas a cabo en los expedientes sancionadores de referencia (fecha y lugar de las notificaciones de denuncia y resoluciones sancionadoras). »

Respuesta de la Administración

El Superintendente de la Policía Local estimó que se había producido la prescripción alegada, toda vez que las notificaciones de denuncia y sanción no pudieron ser entregadas al interesado.

Solucionado el problema del ciudadano, se procedió al archivo de la queja.

« El ciudadano presentó Recurso de Reposición a la providencia de apremio en el Ayuntamiento de Zaragoza, en fecha 15-11-1994, procediéndose a su contestación por parte de esta Oficina de Tráfico el 14-12-1994, donde se les significaba que dichos recursos deberían ser estimados, toda vez que las notificaciones de denuncia y sanción no pudieron ser entregadas al interesado, a pesar de haberlo intentado, tanto por correo certificado con acuse de recibo como por Policías notificadores, en consecuencia, será la Sección de Tesorería del Excmo. Ayuntamiento quien remita la contestación sobre la estimación del precitado recurso de Reposición. »

Expediente DI-1432/94-D-8

Este expediente versa sobre una queja relativa a una sanción de multa que fue notificada por la Oficina de Tráfico de la Policía Local de Zaragoza transcurrido dos meses desde que se cometió la infracción, por lo que se había producido la prescripción de la misma, dirigiéndose escrito al Superintendente de la Policía Local en los siguientes términos:

« Ha tenido entrada en esta Institución escrito en el que se hace alusión a que al ciudadano se le ha notificado Providencia de Apremio en relación con una multa de tráfico que estaba prescrita, al haberle sido notificada la denuncia transcurridos dos meses desde que se cometió la infracción. »

En consecuencia con ello, le agradecería que a la mayor brevedad posible me informe sobre la cuestión planteada en la queja, y en concreto, sobre las actuaciones realizadas en el expedientes sancionador de referencia (fecha de la denuncia y sanción, y de su notificación al infractor). »

Respuesta de la Administración

El superintendente de la Policía Local estimó que existió un defecto en la tramitación del expediente sancionador,

por lo que se procedió a la anulación y revocación de la sanción.

Solucionado el problema del ciudadano, se dio por finalizada la intervención de esta Institución.

Expediente DI-96/1995-8

Este expediente versa sobre una queja relativa a la iniciación de un procedimiento de apremios por dos multas de tráfico que no habían adquirido firmeza en vía administrativa, dirigiéndose escrito al Superintendente de la Policía Local en los siguientes términos:

« Ha tenido entrada en esta Institución escrito de queja en el que se hace alusión a que el ciudadano ha recibido notificación de dos providencias de apremio en los expedientes sancionadores (estacionar en parte de la vía reservada para servicio de determinados usuarios y no tener visible el ticket de estacionamiento), sin que previamente haya tenido conocimiento de la resolución de los escritos de descargos que en su día interpuso contra las denuncias, ni de las sanciones dictadas al efecto, por lo que se están ejecutando dos infracciones de tráfico que en modo alguno son firmes. »

En consonancia con ello, le agradecería que a la mayor brevedad posible me informe sobre la cuestión planteada en la queja, y en concreto, sobre la fecha y forma en que se notificaron las sanciones de tráfico al ciudadano en los expedientes arriba indicados. »

Respuesta de la Administración

Revisados ambos expedientes por la Oficina de Tráfico de la Policía Local de Zaragoza, se detectó un defecto en la tramitación de los mismos, por lo que se procedió de oficio al sobreseimiento, quedando solucionado el problema del ciudadano.

Expediente DI-105/1995-8

Este expediente versa sobre una queja relativa a la disconformidad de un ciudadano con la ejecución de una sanción de tráfico en la que se había operado la prescripción de la infracción y a quien no se le había notificado la resolución del recurso de reposición interpuesto contra la misma.

Tras las diversas gestiones llevadas a cabo en relación con dicha queja, se comprobó que no se había producido la prescripción alegada por el interesado, formulándose, no obstante, Sugerencia al Superintendente de la Policía Local de Zaragoza en los siguientes términos:

« En su día recibí su informe en respuesta al expediente de queja presentado en esta Institución por un ciudadano, que quedó registrado con el número de referencia arriba indicado, sobre prescripción de la infracción de tráfico al haber transcurrido un plazo superior a dos meses desde el día que supuestamente se cometieron los hechos hasta la notificación de la denuncia al infractor. »

Del análisis en profundidad de los motivos de la queja se ha llegado a la conclusión de que, en efecto, no ha operado la prescripción de la infracción alegada por el interesado, ya que si bien es cierto que recibió la notificación de denuncia el día 5 de abril de 1993, cuando habían transcurrido dos meses desde la comisión de la infracción (2 de diciembre de 1992), también lo es que

con anterioridad se realizaron por la oficina de tráfico diligencias necesarias que interrumpieron el plazo de prescripción, como fueron las encaminadas a la identificación del conductor responsable en virtud de lo establecido en el artículo 72.2 de la Ley de Seguridad Vial.

La denuncia de 2 de diciembre de 1992 se notifica en fecha 29 de enero de 1993 al titular del vehículo matrícula X en esa fecha, la empresa X.

El titular del vehículo comunica a la Oficina de Tráfico en fecha 9 de febrero los datos del conductor y el 23 de febrero se intenta una primera notificación de la denuncia al conductor identificado mediante correo certificado, que es devuelta sin cumplimentar por encontrarse «ausente en el domicilio, nadie se hace cargo», según diligencia del funcionario de correos.

La denuncia se envía por correo ordinario, siendo recepcionada por el interesado el día 5 de abril del referido año, según propia manifestación en el pliego de alegaciones que presenta con fecha 21 del mismo mes.

En consecuencia, si la administración se dirige al propietario del vehículo como primer paso tendente a aclarar un extremo incierto, cual es el desconocimiento de la identidad del infractor, no puede decirse que se haya producido el abandono o inactividad que la ley exige para apreciar la prescripción, ya que tales actuaciones tienen virtualidad interruptora suficiente, a tenor de lo establecido en el artículo 81.1 de la Ley de Seguridad Vial.

Como ha señalado reiterada jurisprudencia, si el titular del vehículo, requerido para ello contesta identificando al conductor, será la fecha de entrada de su escrito en los organismos competentes la que marque la paralización del expediente contra dicho conductor responsable.

A partir de ese momento (9 de febrero de 1993) y hasta que se notificó la denuncia al infractor (5 de abril) tampoco transcurrió un lapso de tiempo superior al previsto en el citado artículo 81, habiendo intentado el Ayuntamiento una primera notificación que no pudo efectuarse por hallarse ausente el destinatario, pero que igualmente tiene virtualidad para interrumpir el plazo prescriptivo.

Ahora bien, con independencia de que esta Institución no haya detectado irregularidad por la prescripción alegada, de las diversas gestiones de investigación y examen de las actuaciones obrantes en el expediente de queja, se ha comprobado que actualmente la Administración está ejecutando una sanción que no ha adquirido firmeza en vía administrativa, desde el momento que el interesado no ha tenido conocimiento de la resolución del Recurso de Reposición presentado en fecha 27 de julio de 1993 contra la sanción de 8 de junio, que fue notificada al interesado en el mes de julio.

Al parecer, el acuerdo resolutorio de dicho recurso se intentó notificar en fecha 8 de septiembre de 1993 mediante correo certificado, que fue devuelto por el servicio de correos con la indicación «ausente», enviándose posteriormente la notificación por correo ordinario, sin que el Ayuntamiento haya tenido constancia de su recepción efectiva por el interesado.

Lo único que ha recibido el ciudadano es la notificación de la providencia de apremio de 5 de mayo de 1994 y de las actuaciones subsiguientes, casi un año después

de la presentación del Recurso, habiéndose iniciado indebidamente el procedimiento de apremio, al no ser exigible la multa por falta de firmeza en vía administrativa.

En efecto, el artículo 83 de la Ley de Seguridad Vial dispone que «no se podrá proceder a la ejecución de las sanciones previstas en la ley que no hayan adquirido firmeza en vía administrativa». En el mismo sentido se pronuncia el artículo 20.1 del Real Decreto 320/1994, de 25 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento Sancionador en materia de tráfico.

La firmeza en vía administrativa sólo se produce cuando se consiente la Resolución Sancionadora, no interponiendo recurso contra la misma o cuando, interpuesto recurso, recaiga resolución debidamente expresa sobre el mismo y se notifique al interesado pues, como señala unánimemente la doctrina y la jurisprudencia, una resolución no notificada es una resolución que no produce efecto alguno.

La resolución de los recursos debe ser expresa, no pudiendo aplicar la doctrina del silencio administrativo para apreciar la firmeza del acto recurrido.

En cualquier caso, si la falta de notificación se produjo por ausencia del destinatario, debió publicarse la resolución por edicto, a tenor de lo establecido en el artículo 59.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en lugar de proceder a la ejecución de la sanción, sin tener constancia fehaciente de su recepción por el interesado.

Por todo lo anterior, y en uso de las facultades de esta Institución, considero conveniente formularle SUGERENCIA para que se proceda a la retroacción de las actuaciones en el expediente sancionador, subsanando la irregularidad cometida, al faltar la notificación de la resolución del recurso interpuesto por el administrado o, teniendo en cuenta el tiempo transcurrido desde entonces, se proceda sin más a declarar la nulidad de lo actuado, cursando las órdenes oportunas a los organismos de recaudación para que se proceda al sobreseimiento del expediente de apremio. »

Respuesta de la Administración

Esta Sugerencia se haya pendiente de cumplimiento por el Ayuntamiento de Zaragoza.

Expediente DI-106/1995-8

Este expediente versa sobre una queja relativa a la falta de notificación de la denuncia en el acto al denunciado, que dio lugar al siguiente Recordatorio de Deberes legales dirigido al Superintendente de la Policía Local:

« Teniendo en cuenta el numero de ciudadanos que se han dirigido a esta Institución exponiendo que no se han notificado sus denuncias de trafico en el acto, sino que lo han sido con posterioridad (principalmente en infracciones por exceso de circulación) considero conveniente formularle **RECORDATORIO DE DEBERES LEGALES** para que se procure el estricto cumplimiento de lo establecido en el artículo 77 de la Ley de Seguridad Vial y artículo 10 del Real Decreto 320/1994 de 25 de febrero por el que se aprueba el Reglamento de Procedimiento sancionador en materia de Trafico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, y se notifi-

quen siempre las denuncias en el acto a los denunciados, procediendo a la inmediata detención de los vehículos para la correcta identificación de los infractores, en aras al principio de ejemplaridad que debe estar presente en el procedimiento sancionador.

En los casos en que no sea posible detener al vehículo, deben constar en las denuncias las causas concretas y específicas por las no pudo pararse a los denunciados, estimando esta Institución que no son suficientes las causas genéricas que habitualmente se extienden en los boletines de «no se notifico por motivos de trafico» pues en ellas no se detallan los motivos razonables y concretos por los que se omitió la notificación, siendo mas aconsejable y conforme a la exigencia legal utilizar otras expresiones que permitan al ciudadano conocer específicamente las razones del incumplimiento de la obligación establecida en los precitados artículos. »

Respuesta de la Administración

Este Recordatorio fue aceptado por el Superintendente de la Policía Local en los siguientes términos:

« Con fecha 8 de noviembre de 1993 se redactó una Orden de Servicio por parte de esta jefatura, en la que se indicaba entre otras la obligación de notificar todas las infracciones que se detectasen por exceso de velocidad. Puedo garantizarle que desde ese día no se ha cursado ninguna denuncia por ese concepto sin el requisito establecido.

Por todo ello, me permito comunicarle que la postura de este Cuerpo respecto a su recordatorio no es otra que la aceptación puesto que ya venía realizándose con anterioridad.

En cuanto a la expresión «no se notificó por motivos de tráfico» que puede utilizarse en alguna ocasión en la que detectada la infracción por fotografía en caso de incumplimiento de señales de dirección obligatoria, giro prohibido y similares, es la correcta cuando es empleada, al igual que otras como «ausente» en estacionamientos, «exceso de velocidad del vehículo infractor y no darle alcance», «servicio prioritario preferente», etc. La primera citada es utilizada en concreto cuando se detecta entradas en la C) Don Jaime de vehículos no autorizados, donde sí se produce la detención se genera una retención importante de circulación de vehículos de servicio público. Y en ese sentido se ha expresado la propia Dirección General de Tráfico.

No obstante, como V.E. conoce se va perfeccionando el método administrativo para garantizar al máximo los derechos de aquellos ciudadanos, aunque ellos mismos han despreciado los de sus vecinos en su comportamiento. »

Expediente DI-121/1995-8

Este expediente se inició de oficio a raíz del gran número de quejas que se presentaron en esta Institución en relación con la implantación de la Operación Reguladora de Aparcamientos en la ciudad de Zaragoza, que motivó la realización de un amplio estudio jurídico con el fin de dar respuesta a los diversos problemas planteados por los ciudadanos.

El informe elaborado consta de dos partes claramente diferenciadas, una en la que se analiza la naturaleza jurídica del pago del estacionamiento en la vía pública y las conse-

cuencias de su falta de pago, y otra sobre los problemas que genera la potestad sancionadora que ejerce la Administración.

Es esencial para poder realizar un análisis jurídico completo de los diversos problemas que nacen de la implantación de la O.R.A. conocer la naturaleza jurídica del pago del estacionamiento en la vía pública. No hay duda, tal y como se analiza en el Informe, de que nos encontramos ante el pago de un precio público y que ante la falta de pago del mismo, la Administración Municipal podrá exigirlo por la vía de apremio.

El contenido del Informe sobre la O.R.A. se recoge en el Volumen II de la Institución dedicado a Informes Especiales, por lo que nos limitaremos a reflejar en este apartado sus Conclusiones y la Sugerencia que se formuló a los distintos Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma de Aragón.

1.- Los Ayuntamientos ostentan competencia para exigir precios públicos por el estacionamiento de vehículos en las vías de sus municipios dentro de las zonas que a tal efecto determinen de acuerdo con la Disposición Adicional Sexta de la Ley de Haciendas Locales.

2.- Ante la falta de pago del precio público de la O.R.A. los Ayuntamientos habrán de exigir su importe por el procedimiento ejecutivo de la vía de apremio según lo dispuesto en el artículo 47.3 de la ley de Haciendas Locales.

3.- Las infracciones y sanciones a la normativa de la O.R.A. recogidas en Ordenanzas Municipales carecen de cobertura legal, vulnerándose por ello el artículo 25.1 de la Constitución Española.

4.- Las denuncias de los vigilantes-controladores de la O.R.A. no pueden tener otro valor que el de la denuncia de un particular, y por tanto, no gozan de la presunción de veracidad que ostentan las de los agentes de la autoridad.

5.- La Administración está obligada a probar los hechos denunciados por los vigilantes de los parquímetros sin que en ningún caso, pueda imponer sanciones de multa con la sola denuncia de aquéllos.

6.- La intervención del controlador denunciante en el procedimiento sancionador debe limitarse a poner en conocimiento de la autoridad competente los hechos denunciados.

7.- En ningún caso las denuncias de los vigilantes-controladores pueden iniciar directamente el procedimiento sancionador, dado que esta facultad está reservada a los agentes de la autoridad.

8.- La adveración de las denuncias de los vigilantes por la Policía Local debe formalizarse mediante el reglamentario boletín de infracción en el que se harán constar todas las circunstancias de la denuncia.

9.- No procede la retirada del vehículo por los servicios de grúa en los casos de incumplimiento de la normativa de la O.R.A. ya que esta medida sólo puede utilizarse en los limitados casos del artículo 71 de la Ley de Tráfico y Seguridad Vial.

10.- Es necesaria una reforma legislativa que aporte soluciones a los múltiples problemas jurídicos que actualmente genera la implantación de la O.R.A.

« A la vista del Informe sobre la Operación Reguladora de Aparcamientos, elaborado por esta Institución y en virtud de las facultades que me confiere la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, he adoptado la siguiente

RESOLUCIÓN

1º.- Formular SUGERENCIA a los Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma de Aragón en los que se

haya establecido o se establezca en un futuro inmediato la exigencia de precios públicos por el estacionamiento de vehículos en las vías públicas dentro de las zonas que a tal efecto se determinen, en el sentido de que de acuerdo con las conclusiones del Informe sobre la O.R.A., se adopten las iniciativas necesarias para reformar las Ordenanzas Municipales vigentes, y adecuar de este modo la actividad administrativa sancionadora sobre la O.R.A. a los criterios de los Tribunales de Justicia y en definitiva a la legalidad vigente.

2º.- Remitir al Defensor del Pueblo el Informe sobre la O.R.A. con el fin de que a nivel nacional se lleve a cabo una reforma legislativa que aporte soluciones a los múltiples problemas jurídicos que actualmente genera la implantación de la O.R.A., por violación del artículo 25 de la Constitución. »

Respuesta del Defensor del Pueblo

« Como continuación de nuestro escrito del pasado 15 de noviembre en el que acusábamos recibo del suyo remitido con fecha 6 de noviembre y número de registro de salida 4570, nos ponemos de nuevo en contacto con V.E. para comunicarle que hemos procedido al estudio detenido del Informe sobre la Operación Reguladora de Aparcamientos que se adjuntaba.

En primer lugar debemos dejar constancia del gran valor jurídico que tiene dicho Informe y de las ponderadas reflexiones que se realizan a lo largo de sus páginas. Igualmente, hemos de manifestar desde ahora mismo nuestra coincidencia doctrinal con los planteamientos mostrados por esa Institución en este asunto.

Esta identificación con los diversos problemas jurídicos que la aplicación de la O.R.A. viene suscitando en diversas ciudades, se puede comprobar en las distintas quejas que hemos venido tramitando en los sucesivos años. Como ejemplo de ello, y por ser la más reciente a la fecha del Informe recibido, se adjunta una copia de la RECOMENDACIÓN que se formuló el pasado 30 de octubre al Ayuntamiento de León sobre la retirada de los vehículos de las vías públicas por incumplimiento de la ordenanza municipal reguladora de la O.R.A. en la que se incide en los mismos principios jurídicos que los expuestos en el apartado C) de la Parte II de su Informe.

Ahora bien, ante la complejidad de la situación existente, esta Institución ha considerado conveniente incluir, en el próximo informe anual que elevará a las Cortes Generales, una especial referencia a estos problemas que afectan a tantos Ayuntamientos y ciudadanos, con el fin de que los representantes de la soberanía nacional puedan tener debido conocimiento de los mismos y adopten, en su caso, las medidas procedentes que conlleven su posible subsanación.

Agradezco la colaboración prestada por esa Institución en una cuestión de tanta transcendencia jurídica y fáctica como la que se plantea en relación con las normativas municipales sobre la O.R.A. »

Expediente DI-524/1995-8

Este expediente versa sobre una queja relativa a la falta de notificación por la Oficina de Tráfico de la Policía Local de Zaragoza de la resolución sancionadora dictada en un

expediente, dirigiéndose escrito al Superintendente en los siguientes términos:

« Ha tenido entrada en esta Institución escrito de queja en el que un ciudadano ha recibido notificación de providencia de apremio de una multa de tráfico por unos hechos que ocurrieron el 25 de Febrero de 1992 (circular a velocidad superior a la autorizada en el Paseo Aragón (Reyes) de Zaragoza) y a los que interpuso Pliego de Alegaciones el 13 de mayo de 1992, señalando como domicilio a efectos de notificación la calle X de esta ciudad, sin que hasta la fecha haya recibido notificación de la Resolución Sancionadora, por lo que se estaría ejecutando una sanción que no ha adquirido firmeza en vía administrativa, además de haberse producido la prescripción de la infracción.

En consonancia con ello, le agradecería que a la mayor brevedad posible me informe sobre la cuestión planteada en la queja, y en concreto, sobre las notificaciones de los actos o resoluciones realizadas al presunto infractor en la tramitación de su expediente sancionador. »

Respuesta de la Administración

Revisado el expediente por el Organismo mencionado, se detectó un defecto en la tramitación del mismo que determinó el sobreseimiento y anulación de la sanción impuesta.

Solucionado el problema del ciudadano, se procedió al archivo de la queja.

Expediente DI-798/1995-8

Este expediente versa sobre una queja relativa a falta de notificación de la denuncia y resolución sancionadora dictadas en expediente sancionador instruido por la Oficina de Tráfico de la Policía Local de Zaragoza, dirigiéndose escrito al Superintendente de la Policía en los siguientes términos:

« Ha tenido entrada en esta Institución escrito de queja en el que expone un ciudadano que ha tenido conocimiento a través de la Oficina Recaudatoria del Ayuntamiento de Zaragoza de la emisión de una certificación de descubierto proveniente de una multa de tráfico del año 1992, cuya existencia desconoce. Al parecer, y según consta en la certificación cuya copia le adjunto, se trata de una denuncia realizada del 22 de febrero del referido año a las 11,35 horas, por circular con el vehículo de su propiedad a velocidad superior a la autorizada (circular a 77 km/h. con limitación de 60 km/h.).

En el momento de la comisión de la presunta infracción no fue detenido el vehículo ni identificado el conductor. Con posterioridad, tampoco ha tenido conocimiento el propietario de la notificación de la denuncia y la sanción.

Manifiesta el interesado que el procedimiento incoado es nulo de pleno derecho desde su inicio, por falta de identificación del infractor y que la acción para sancionar estaría prescrita, (artículo 81 de la Ley de Seguridad Vial), pues el primer conocimiento que ha tenido de la denuncia ha sido por la notificación en el B.O.P. de 21 de septiembre de 1994 de la certificación de descubierto, exactamente 922 días después de producirse los presuntos hechos.

En consonancia con ello, le agradecería que a la mayor brevedad posible me informe sobre la cuestión planteada en la queja, y en concreto, sobre las presuntas irregularidades alegadas por el interesado. »

Respuesta de la Administración

Revisado el expediente sancionador objeto de la queja, se detectó un error en la tramitación del mismo, por lo que se procedió a la anulación y revocación de la sanción.

Solucionado el problema del ciudadano, se dio por finalizada la intervención de esta Institución.

SEGURIDAD CIUDADANA

Expediente DI-1462/94-D-8

Este expediente se inició de oficio para efectuar el seguimiento de la Sugerencia formulada al Ayuntamiento de Zaragoza en relación con la Plaza San Lamberto y calles adyacentes de esta ciudad, que se reflejó en el Informe Anual de 1994 (expediente DI-404/91-K).

Con fecha 3 de marzo de 1995 se recibió informe de la Alcaldía del Ayuntamiento de Zaragoza, como continuación a otros anteriores, en el que nos da traslado de los informes emitidos por las Secciones de Limpieza Pública y Policía Local.

Informe del Director de Área de Medio Ambiente:

« Visto el escrito de El Justicia de Aragón de fecha 22 de Agosto de 1994 sobre diversas Sugerencias relativas a la situación de la Plaza San Lamberto y calles adyacentes, así como el pase de Servicios Públicos de 7-12-94 se informa lo siguiente:

La zona de la Ciudad de referencia dispone de un servicio diario de barrido manual y de baldeo periódico. Además y dadas las especiales características que se dan en las vías públicas indicada, una vez a la semana, normalmente los lunes, se efectúa una limpieza de aquellos «puntos sucios» ya conocidos mediante un vehículo de desinfección.

No obstante, cuanto antecede se han cursado instrucciones a la empresa Fomento de Construcciones y Contratas S.A. a fin de intensificar las tareas de limpieza, todo ello de acuerdo con los medios disponibles.

Respecto al solar delimitado por las calles Doncellas, Cesar Augusto y Peromarta, se ha realizado la oportuna inspección comprobando que la valla está rota siendo necesaria su limpieza. Con esta fecha se ha dado orden a la firma F.C.C., S.A. para proceder a la limpieza del solar. »

Informes del Intendente Principal del Área Operativa de la Policía Local:

« En relación con el expediente sobre Sugerencia remitida por el Justicia de Aragón respecto a la zona de Plaza de San Lamberto-Doncellas-Peromarta, el que suscribe tiene el honor de informar lo siguiente:

PRIMERO.- *La vigilancia en dicha zona es diaria a través de las patrullas de la Unidad de Protección Ciudadana en los turnos de mañana, tarde y noche, dentro de las funciones genéricas de la Policía Local.*

SEGUNDO.- *En materias específicas como estado de conservación de inmuebles, limpieza pública y seguridad de los edificios se han cursado numerosos informes a la Gerencia de Urbanismo para su tramitación.*

TERCERO.- *Con esta misma fecha se cursan las órdenes oportunas para intensificar las medidas de vigilancia en materia de seguridad pública y para realizar nuevas inspecciones de las fincas y edificios que presenten anomalías. »*

« Se ha recibido escrito del Justicia de Aragón siguiendo una serie de medidas a adoptar por los servicios municipales en relación con la zona de Plaza San Lamberto y C/ Doncellas, Peromarta y Caballo.

Por parte de los mandos de la Unidad de Protección Ciudadana se darán las instrucciones para que la patrulla de la zona en los distintos turnos intensifiquen la vigilancia en la zona dentro de las disponibilidades del servicio.

Por parte de la unidad de Prevención se procederá a realizar una nueva inspección de los solares y fincas en mal estado para cursar los informes correspondientes a los Servicios de Gerencia de Urbanismo. »

EXTRANJEROS

Las quejas recibidas en esta Institución durante el presente año, referidas a los derechos y libertades de los extranjeros en España, han sido remitidas al Defensor del Pueblo, al corresponder a dicho Organismo la supervisión de la actuación administrativa en materia de extranjería.

Las quejas más numerosas se refieren a procedimientos de expulsión de ciudadanos extranjeros en los que se han detectado violaciones de derechos fundamentales y en los que no siempre se toma en consideración las situaciones familiares y de arraigo existentes en nuestro país.

La intervención de esta Institución, en colaboración con el Defensor del Pueblo ha conllevado, en ocasiones, la suspensión de expulsiones inminentes, la revocación de decretos de expulsión y la regularización de la situación de los extranjeros en España.

Además de los expedientes de queja, esta Institución cumple una función de orientación y asesoramiento a ciudadanos extranjeros que acuden a la misma en demanda de información sobre el modo de regularizar su situación en nuestro país o sobre cuestiones relacionadas con la adquisición o recuperación de la nacionalidad española.

Así, se proporciona información sobre la obtención de permiso de residencia y trabajo, exención de visado y reagrupación familiar. También se remite a dichos ciudadanos a otros Organismos e Instituciones específicamente encargados de desarrollar esta labor de asesoramiento, como el Servicio de Orientación Jurídica a Inmigrantes existente en esta ciudad.

A continuación hacemos referencia a dos expedientes de queja en los que se ha producido la intervención directa de esta Institución, por razón de inminencia del problema del ciudadano:

Expediente DI-435/1995-4

Este expediente versa sobre una queja relativa a la revocación de una resolución de expulsión de un ciudadano extranjero dictada por la Delegación de Gobierno de Aragón, al encontrarse ilegalmente en España después de no renovar el permiso de trabajo y residencia del que había disfrutado anteriormente.

Tomando en consideración las circunstancias que habían determinado la situación de ilegalidad y el alto grado de integración y arraigo personal y social de este ciudadano, así como las ofertas de trabajo existentes para desarrollar su actividad profesional en España, tras las gestiones realizadas por esta Institución con la Delegación de Gobierno, ésta acordó la revocación del Decreto de Expulsión, dando cuenta de ello a la Jefatura Superior de Policía de esta ciudad.

Solucionado el problema del ciudadano, se procedió al archivo del expediente.

Expediente DI-459/1995-8

Este expediente versa sobre una queja relativa a la revocación de un decreto de expulsión de un ciudadano marroquí, a quien se le había incoado el expediente de expulsión por estar incurso en unas diligencias judiciales, resultando posteriormente absuelto de los cargos que se le imputaban, en juicio de faltas que se celebró en esta ciudad.

Teniendo en cuenta las circunstancias concurrentes en este ciudadano, se dirigió escrito a la Delegación de Gobierno de Aragón en los siguientes términos:

« En su día tuvo entrada en esta Institución escrito de queja 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 dicho escrito se hacía alusión a que un súbdito extranjero, mayor de edad y residente en Zaragoza, solicitó en fecha 19 de enero de 1994 la renovación de su permiso de Trabajo y de Residencia ante la Dirección de Trabajo y Seguridad Social de esta ciudad, sin que se le hubiera notificado resolución alguna en dicho expediente.

Solicitado el oportuno informe a la Dirección Provincial de Trabajo y a la Jefatura Superior de Policía, resultó que por esa Delegación de Gobierno se había dictado Resolución en fecha 30 de mayo de 1994 por la que se acordaba denegar el Permiso de Residencia conjuntamente solicitado con el Permiso de Trabajo en Documento Unificado, al haberse decretado con anterioridad la expulsión del ciudadano del territorio nacional.

Dicha expulsión fue acordada por Resolución del Excmo. Sr. Secretario de Estado - Director de la Seguridad del Estado de 28 de octubre de 1993, en la que se invocaba como supuesto de expulsión el contemplado en el artículo 26.1.c) de la Ley 7/1985 de 1 de julio.

La Resolución denegatoria de Permiso de Trabajo y Residencia fue notificada por Edictos, al no haber sido localizado el interesado, estando sin notificar al día de la fecha la Resolución decretando la expulsión del territorio nacional.

El expediente de expulsión del citado extranjero fue incoado en las Dependencias Policiales de la Comisaría de San José, al haber sido detenido por un presunto delito de insultos y amenazas a particulares, que dio lugar a la tramitación de procedimiento de juicio de faltas del Juzgado de Instrucción nº 2 de los de Zaragoza.

Dicho juicio terminó por Sentencia absolutoria de 8 de noviembre de 1994 cuya parte dispositiva declara que «debo absolver y absuelvo a los denunciados de las faltas que venían acusados, con declaración de oficio de las costas causadas».

A raíz de la presentación de la queja en esta Institución, el interesado ha solicitado ante esa Delegación de Gobierno la revocación de la expulsión acordada en su día, al haber cambiado las circunstancias que motivaron la mencionada resolución y no haber cometido acto alguno presuntamente delictivo o contrario al orden público.

En efecto, las Administraciones pueden revocar en cualquier momento sus actos no declarativos de derechos y los de gravamen, siempre que tal revocación no sea contraria al ordenamiento jurídico (artículo 105.1 de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común).

Como Justicia de Aragón tengo encomendada la protección y defensa de los derechos individuales y colectivos de los ciudadanos independientemente de su nacionalidad, raza, edad o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

Por todo lo anterior, y en uso de las facultades de mediación que tengo encomendadas por Ley 4/1985 de 27 de junio le rogaría a V. E que, a la vista de las circunstancias que concurren actualmente en este ciudadano y teniendo en cuenta el tiempo transcurrido desde que se decretó su expulsión sin que se haya llevado a efecto, se reconsidere nuevamente la misma, a fin de que el ciudadano pueda regularizar su situación en España.»

Respuesta de la Administración

Nos ha contestado la Delegación de Gobierno en Aragón en el sentido de que ha revocado el decreto de expulsión.

14. DEFENSA

DEFENSA				
	1995	1994	1993	TOTAL
Expedientes incoados	7	12	4	23
Expedientes archivados	4	12	4	20
Expedientes en trámite	3	0	0	3

El escaso número de quejas que se han presentado sobre cuestiones relacionadas con Defensa obedece, sin duda, al conocimiento que tienen los ciudadanos aragoneses de la falta de competencias de esta Institución para supervisar el funcionamiento de la Administración Pública en esta materia, según lo establecido en la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón.

Las quejas relativas al funcionamiento de la Administración Militar o a la Objeción de Conciencia y Prestación Social Sustitutoria tienen acceso al cauce institucional del Defensor del Pueblo, donde sigue siendo elevado el número de ciudadanos que denuncian situaciones irregulares, tanto en lo relativo a la vulneración de derechos fundamentales, como al funcionamiento de la propia Administración.

Con fecha 14 de junio de 1995 el Defensor del Pueblo y el Ministerio de Defensa firmaron un Convenio de Colaboración con la finalidad de mejorar el cumplimiento de lo dispuesto en la Constitución y en la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora de dicha institución y facilitar al

ciudadano, que se relaciona con la Administración Militar a través de su Servicio Militar, el acceso directo al Defensor del Pueblo como forma de garantía de sus derechos y libertades.

Todas las quejas que se han presentado en esta Institución relacionadas con esta materia han sido remitidas al Defensor del Pueblo, para que inicie las investigaciones oportunas ante los organismos competentes.

Fundamentalmente, hacen referencia al Servicio Militar y a la objeción de conciencia, que aun dependiendo su reconocimiento del Ministerio de Justicia e Interior, se incluyen en este apartado por llevar consigo la exención del servicio militar.

SERVICIO MILITAR

Las quejas ponen de manifiesto la disconformidad de los jóvenes con las denegaciones de prórrogas o exenciones al cumplimiento del Servicio Militar.

Otras hacen referencia al sorteo de asignación de destinos para el servicio militar realizado durante el año 1995 y, en las que jóvenes aragoneses denuncian la situación de indefensión en que se encuentran y la no aplicación de los criterios de preferencia establecidos por el Ministerio de Defensa, viéndose obligados a salir de nuestra Comunidad Autónoma para el cumplimiento de dicho servicio, sin que se tenga en cuenta la proximidad geográfica respecto al lugar de origen.

La respuesta que se ha recibido del Defensor del Pueblo en relación con estas quejas es la siguiente:

« En su escrito manifiesta su disconformidad con el actual sistema de asignación de destinos para el cumplimiento del servicio militar.

La Ley 13/1991, de 20 de diciembre, del Servicio Militar dispone que la distribución de efectivos y la asignación de destinos se hará por el siguiente orden:

a) Cobertura de las plazas del servicio para la formación de cuadros de mando.

b) Cobertura de los destinos a las unidades extrapeninsulares y a aquellas otras que determine el Ministerio de Defensa por medio de la oferta anual de plazas y el sistema de preferencias. Las demás plazas de las citadas unidades se cubrirán con el personal restante del reemplazo anual mediante procedimientos que aseguren la igualdad de oportunidades.

c) Asignación de los destinos de la oferta anual de plazas.

d) Cobertura de los demás destinos según las preferencias manifestadas por los alistados en cuanto a la localización geográfica. Ejército y área de cometidos a desempeñar durante la prestación. Dicha cobertura se efectuará mediante procedimientos que aseguren la igualdad de oportunidades.

Por otra parte, el Real Decreto 1107/1993, de 9 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Reclutamiento, establece que los alistados podrán manifestar sus preferencias con respecto a la edad de incorporación al servicio militar, Ejército, localización geográfica o unidad, mes de incorporación y áreas de cometido en que desean prestar el servicio militar, y estas preferencias se atenderán en la medida en que lo permitan las necesidades del reclutamiento.

En consecuencia, el actual modelo de servicio militar pretende compaginar las necesidades del planeamiento de la defensa nacional con las preferencias de los ciudadanos llamados a realizarlo. Y son precisamente esas necesidades las que determinan que la asignación de destinos se realice siguiendo un orden que garantice que se cubran las plazas en unidades extrapeninsulares.

Así en la Orden 110/95, de 26 de julio, por la que se aprueban las normas para la asignación de destinos y se establece el calendario de incorporación del reemplazo de 1996, se establece que el sistema general de asignación de destinos se desarrollará cronológicamente, de forma que la asignación de las plazas y destinos en la península se realizará una vez que se hayan asignado las plazas y los destinos en las guarniciones de Canarias, Ceuta, Melilla y Baleares.

En definitiva, las preferencias manifestadas por lo interesados se tienen en cuenta una vez que se han cubierto las necesidades de las unidades extrapeninsulares, debiendo asegurar el procedimiento de asignación la igualdad de oportunidades entre los integrantes del reemplazo anual. Por ello, una vez asignados los destinos voluntarios en Canarias, Ceuta, Melilla y Baleares, los restantes destinos en unidades extrapeninsulares se adjudicarán por el orden aleatorio establecido entre los componentes del reemplazo todavía sin destinar, con excepción de los casados con familiares legalmente a su cargo y lo que convivan con familiar en primer grado que padezca invalidez.

La asignación de plazas y destinos voluntarios en la península, de acuerdo con las preferencias manifestadas, se realiza en un momento posterior del proceso de asignación, entre los componentes del reemplazo todavía sin destinar.

En consecuencia, en el caso que usted nos plantea, a tenor de los datos que nos facilita, no se acredita una actuación de la Administración que implique infracción del ordenamiento jurídico que impida o menoscabe el ejercicio de los derechos o libertades cuya tutela nos encomienda el artículo 54 de la Constitución. La mera disconformidad o desacuerdo con una resolución administrativa, o con los criterios de organización y funcionamiento de los servicios públicos no puede, por sí sola, motivar nuestra intervención.»

Además de las quejas que se han remitido al Defensor del Pueblo, algunos ciudadanos se han dirigido a esta Institución, tanto por escrito como telefónicamente, a los efectos de obtener información de carácter general en relación con el cumplimiento del Servicio Militar.

En todos estos casos se ha procedido a facilitar la información solicitada, o bien se les ha indicado la oportunidad de acudir a los organismos dependientes del Ministerio de Defensa que cumplen esta función informativa.

OBJECIÓN DE CONCIENCIA Y PRESTACIÓN SOCIAL SUSTITUTORIA

Las quejas que se han presentado durante este año hacen referencia al retraso en la incorporación a la Prestación Social Sustitutoria, lo que ocasiona graves perjuicios a los objetores de conciencia, a la hora de acceder al mercado laboral.

La Dirección General de Objeción de Conciencia, dependiente del Ministerio de Justicia e Interior, he reconocido que, efectivamente, existe una falta de puestos de actividad donde los objetores puedan cumplir su prestación, lo que unido a otros elementos, incide negativamente en la situación de los objetores de conciencia.

El Ministerio de Justicia e Interior elaboró, como ya informamos el año pasado, el Plan de Objeción de Conciencia, que fue aprobado por el Consejo de Ministros en su Reunión de 11 de marzo de 1994.

Uno de los objetivos primordiales del mencionado Plan era el aumento del número de plazas concertadas para realizar la Prestación Social Sustitutoria, de forma paralela al incremento de solicitudes de reconocimiento de la condición de objetor, con la intención de normalizar la incorporación al cumplimiento de la Prestación Social Sustitutoria en un plazo de dos a tres años.

Sin embargo, y a pesar de que se han llevado a cabo parte de las medidas expuestas, las mismas no son suficientes para acortar los plazos de incorporación, toda vez que hasta el momento sigue sin existir un número bastante de puestos de actividad en relación con las solicitudes presentadas.

En Aragón, las plazas para el cumplimiento de la Prestación Social Sustitutoria son insuficientes en relación con el número de objetores que han solicitado esta condición y no han crecido al ritmo que lo han hecho los objetores.

Esta Institución es consciente del perjuicio que esto ocasiona a los objetores de conciencia y por ello queremos dejar constancia de esta situación en el Informe Anual a las Cortes de Aragón, a fin de que insten al Gobierno de la Nación la adopción de medidas materiales y recursos humanos que estime más conveniente para que esta situación pueda ir paliándose.

El Defensor del Pueblo continua la investigación iniciada en años anteriores ante la Dirección General de Objeción de Conciencia, para efectuar un seguimiento de las medidas que por parte de la Administración se adopten y conocer las previsiones para aumentar los puestos de ocupación disponibles que se ofertan a los objetores de conciencia.

Finalmente, debemos hacer referencia al nuevo Reglamento de la Objeción de Conciencia y de la Prestación Social Sustitutoria, aprobado por Real Decreto 266/1995, de 24 de febrero, por el que se revisan determinados aspectos reglamentarios para poder dar un tratamiento unitario a este fenómeno, con el fin de agilizar la gestión, conjugando una mayor eficacia administrativa con las correspondientes garantías, tanto del interés general como del status de los objetores.

En este sentido, se produce la unificación en un solo texto reglamentario de la regulación del reconocimiento de la condición de objetor de conciencia y de la Prestación Social Sustitutoria, acabando con la dualidad hasta ahora existente y actualizando los procedimientos, conforme a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Dentro de los preceptos relativos a la Prestación Social Sustitutoria destaca, con carácter general, una reducción significativa de los plazos para resolver por parte de la Administración. Las exenciones y aplazamiento a la incorporación encuentran un tratamiento pormenorizado y la forma de adscripción de los objetores a los puestos de actividad de cumplimiento de la Prestación Social Sustitutoria se flexibi-

liza, abriendo la posibilidad de hacer adscripciones de oficio, con el fin de conseguir una mayor agilidad en la asignación de puestos a los objetores.

En cuanto al contenido del régimen de realización de la prestación social, éste se perfila con una delimitación por materias de los derechos y deberes de los objetores y se completa con la regulación de la situación de reserva.

Por otra parte, se concretan y definen los criterios que deben regir los programas propuestos para la realización de los conciertos con entidades colaboradores, incidiéndose de forma importante en todo lo relativo a la formación de los objetores, de cara a la realización de la prestación social y en que no puedan utilizarse objetores en puestos de plantillas de empleados de la respectiva entidad o en sustitución de los mismos.

15. JUSTICIA

JUSTICIA				
	1995	1994	1993	TOTAL
Expedientes incoados	61	83	18	162
Expedientes archivados	47	83	18	148
Expedientes en trámite	14	0	0	14

Se incluyen en este apartado las quejas que hacen referencia a la Administración de Justicia y que afectan no sólo al funcionamiento del servicio público judicial, sino también a otras cuestiones como la actuación profesional de Abogados y Procuradores o Administración Penitenciaria, englobando las quejas que se formulan por los internos sobre su situación procesal y penitenciaria.

Se trata de un materia excluida de las competencias de esta Institución y plenamente condicionada por el principio de independencia judicial, que nos impide entrar en el examen de aquella quejas sobre las que esté pendiente resolución judicial y obliga a suspender nuestra intervención cuando se interponga o formule por persona interesada demanda, denuncia, querrela o recurso ante los Tribunales ordinarios o el Tribunal Constitucional (artículo 15.2 de la Ley 4/1985, de 27 de junio).

Sin perjuicio de ello, podemos investigar sobre los problemas generales que se desprenden de las quejas y admitirlas a mediación, realizando una labor previa de recopilación de información, con la finalidad de determinar la fundamentación o no de las mismas y su remisión, en caso positivo, al Defensor del Pueblo.

Continúa siendo importante el número de quejas que se reciben en esta Institución sobre el funcionamiento de la Justicia. Ello se debe a que no en todas se denuncia una actuación presuntamente irregular de los Juzgados y Tribunales o del personal a su servicio. La mayoría hacen referencia a la disconformidad de los ciudadanos con el contenido de una resolución judicial.

Es frecuente que los ciudadanos se dirijan al Justicia como último recurso ante los que consideran una resolución injusta. En estos casos se les informa de las limitaciones de esta Institución y de la imposibilidad de que cualquier otro

poder o autoridad distinto de los órganos judiciales, pueda revisar o modificar sus resoluciones.

Además de las quejas propiamente dichas, muchos ciudadanos se dirigen a esta Institución solicitando información sobre los más variados asuntos jurídicos: obtención del beneficio de justicia gratuita, recursos contra las resoluciones judiciales, honorarios de Abogados y derechos y suplicios de los Procuradores, ejecución de sentencias, procedimientos sucesorios, embargo de bienes, juicios de desahucio, alimentos provisionales declaración de incapacitación y constitución de la tutela, procedimientos de separación y divorcio, entre otras materias.

Ello pone de manifiesto el desconocimiento que tienen los ciudadanos de las cuestiones e instituciones jurídicas y la insuficiente información que se les proporciona por sus Abogados cuando se ven inmersos en un procedimiento judicial, sobre todo cuando se trata de Letrados del turno de oficio.

Finalmente, debemos dejar constancia de nuestro agradecimiento al Tribunal Superior de Justicia de Aragón, Juzgado Decano de Zaragoza y otros Juzgados y Tribunales con sede en la Comunidad Autónoma que en todo momento han contestado a nuestros requerimientos y peticiones de información.

A continuación pasaremos a exponer las quejas más significativas que han dado lugar a la intervención de esta Institución.

I. SERVICIO PÚBLICO JUDICIAL

La quejas que se reciben sobre el funcionamiento de la Administración de Justicia hacen referencia, como en años anteriores, a retrasos padecidos en la tramitación de procedimientos judiciales, fundamentalmente, en la fase de ejecución de sentencia.

Algunas han sido remitidas directamente al Defensor del Pueblo por afectar a un Órgano Judicial sito fuera de nuestra Comunidad Autónoma (son habituales las quejas en las que se denuncian retrasos en los procedimientos ante el Tribunal Supremo, expedientes DI-433/1995-8 y DI-856/1995-8) Otras han sido remitidas al Tribunal Superior de Justicia de Aragón o al Organismo Judicial afectado (por ejemplo expediente DI-816/1995-8 en el que se denunciaba un retraso en la resolución de un recurso de apelación en la Audiencia Provincial de Huesca). Finalmente existen otras quejas en las que, tras solicitar la oportuna información al Juzgado correspondiente, se han archivado por inexistencia de irregularidad.

Es el caso del expediente DI-804/1995-8 en el que una ciudadana aludía a un retraso en la ejecución de una Sentencia de juicio de faltas dictada por el Juzgado de 1ª Instancia e Instrucción de la Almunia, en accidente de circulación. Solicitada información al Sr. Juez de dicho Juzgado, se constató que existía un último proveído de fecha reciente y que la demora en la ejecución se debía a las dificultades originadas por la situación de liquidación de la Compañía de Seguros que fue condenada como responsable civil al pago de las indemnizaciones.

En todos los supuestos en los que se denuncia un presunto retraso en la tramitación de actuaciones judiciales, se informa a los reclamantes de los márgenes ordinarios de tramitación de los procesos y de los Organismos Judiciales competentes, donde pueden presentar sus quejas para proceder a la investigación de las mismas.

A continuación hacemos referencia a otros expedientes de queja que nos parecen relevantes en relación con el funcionamiento de la Administración de Justicia.

Expediente DI-587/1995-8

Este expediente versa sobre una queja relativa a los servicios de seguridad de los Juzgados de Zaragoza, aludiendo el ciudadano a un presunto trato discriminatorio en la selección de las personas que han de pasar por el detector de metales.

Solicitada información al Ilmo. Magistrado Juez Decano, nos remitió el siguiente escrito:

« En relación a la queja por V.E. tramitada con nº de salida 2931 de fecha 20 de junio de 1995, y recibida en este Juzgado Decano el pasado día 4 de julio de 1995, tengo el honor de informar a V.E. lo siguiente:

1.- El tema de la seguridad del edificio de los Juzgados de Zaragoza, es una cuestión que compete al Juez Decano en virtud de lo establecido en el artículo 168 de la L.O.P.J.

2.- Como V.E. conoce, el acceso al edificio o edificios de los Juzgados se realiza por una puerta abierta a la Plaza del Pilar de Zaragoza, en la que hay instalados dos arcos detectores de metales, de los que sólo uno funciona, por estrictos motivos de seguridad.

3.- Al objeto de evitar aglomeraciones, jueces, fiscales, secretarios, funcionarios, abogados y procuradores no pasan por el arco detector, y en relación al público en general se realiza un pase selectivo de personas por el arco detector. El resultado de esta actividad durante 1994 es el que le remito en las hojas adjuntas pertenecientes a la Memoria General del Juzgado Decano de 1994 y a V.E. remitida en su día.

Pudo ocurrir en la queja relatada que la persona en cuestión no fuera reconocida por los Vigilantes Jurados o en su momento le tocara pasar. Si se identifica como abogado o profesional no habría sido obligado a pasar por el arco detector.

Es intención del abajo suscribiente, cuando se arregle el segundo detector y se aumente la plantilla en un Vigilante Jurado más, abrir una puerta por la calle Convertidos, por la que accedan a los Juzgados los jueces, fiscales, secretario, funcionarios y profesionales, previa identificación y dejar la puerta de la Plaza del Pilar para acceso del público en general, con obligación absoluta de pasar por los arcos detectores.

Entiendo la queja planteada y lo lamento, si bien por motivos de seguridad el sistema empleado, que da buenos frutos, debe seguir en funcionamiento salvo mejor criterio.»

Recibida la anterior información, se procedió al archivo de la queja al considerar que la misma obedecía a razones transitorias, como son la falta del funcionamiento del segundo detector y la inexistencia de plantilla suficiente para hacerse cargo de la seguridad del edificio. En un futuro próximo, la Plaza del Pilar quedará como acceso exclusivo del público en general, con obligación absoluta de pasar todos por los arcos detectores.

Expediente DI-721/1995-8

Este expediente versa sobre un queja en la que un ciudadano manifiesta los perjuicios ocasionados al haber sido designado como perito médico en un procedimiento penal,

cuya intervención se limitó a firmar los partes de lesiones de los implicados.

Tras solicitar la oportuna información al Ilmo. Magistrado Juez Decano, se consideró conveniente dirigir el siguiente escrito:

« En su día recibí su informe en respuesta al expediente de queja que quedó registrado en esta Institución con el número de referencia arriba indicado, relativo a la comparecencia en el acto de la vista oral del Médico x, en calidad de perito (P.A x del Juzgado de lo Penal número uno de Zaragoza) y que dio lugar a Expediente Gubernativo seguido en ese Juzgado bajo el número x.

En dicho Informe me da traslado de la comunicación remitida por el Juzgado de lo Penal número Uno, en la que se especifica que el mencionado Doctor asistió a varias personas de múltiples contusiones en el Hospital Miguel Servet de Zaragoza, el día x como Médico de Urgencia; dichas heridas habían sido producidas por agresión en el bar x que dio lugar a la tramitación de Diligencias Previas nº x del Juzgado de Instrucción nº 9 y posteriormente al Procedimiento Abreviado x, decretándose la apertura de juicio oral por delito de lesiones, contra siete personas y tanto el Letrado de la acusación particular ... como la defensa de los acusados ... solicitaron la comparecencia, entre otras pruebas, como perito del Doctor x, a fin de que se ratificara en los informes obrantes en los autos y contestara a cuantas preguntas le fueran efectuadas acerca de los mismos; dicha prueba fue admitida por Auto de fecha x, celebrándose el acto de la vista oral el día x.

A la vista del precitado informe y demás antecedentes obrantes en este expediente, no detecto ningún tipo de irregularidad en la actuación de esa Administración que pudiera dar lugar a la remisión de la queja al Defensor del Pueblo.

Efectivamente, como también señala la comunicación del Juzgado de lo Penal número Uno, el cargo de perito es obligatorio: «Nadie podrá negarse a acudir al llamamiento del Juez para desempeñar un servicio pericial, si no estuviere legítimamente impedido. En este caso, deberá ponerlo en conocimiento del Juez, en el acto de recibir el nombramiento, para que se provea a lo que haya lugar» (art. 462 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal).

La incomparecencia en juicio o el incumplimiento injustificado de las obligaciones del cargo de perito, puede acarrear una serie de responsabilidades (penal, disciplinaria, civil y deontológica) y de ello ha sido debidamente informado el ciudadano.

También ha sido informado del régimen de derechos y deberes del cargo; de las formalidades del nombramiento y citación del perito; proposición y admisión de dicha prueba; práctica procesal de la pericia y otras cuestiones relacionadas con la misma.

*Especialmente, en lo relacionado con la pericia médica, se ha puesto de manifiesto la extraordinaria importancia que adquiere dicha prueba en el enjuiciamiento del **DELITO DE LESIONES** para la formación del criterio judicial y la exigencia de que los facultativos emitan informes con explicación detallada y bastante de las lesiones, proporcionando a las partes y al Juzgador todos los elementos de hecho suficientes que permitan efectuar una adecuada calificación jurídica, atendida la*

indeterminación de tales conceptos, la casuística y particularidades que rodean cada supuesto.

No obstante lo anterior, me gustaría someter a la consideración de V.I determinadas cuestiones expuestas en la queja, a fin de que nos comunique su postura sobre las mismas:

El Doctor x, Médico del Hospital Miguel Servet de Zaragoza, manifiesta en su escrito que el día que fue citado para asistir al Juicio Oral (Lunes 11 de septiembre de 1995) tenía Consulta con bastantes pacientes ya citados desde hace algún tiempo; que la citación judicial la recibió a mediados del mes de agosto y trató de ponerse en contacto con los Letrados de la acusación y defensa que le habían propuesto, sin conseguirlo; que su intervención en el procedimiento se limitó a prestar una primera asistencia a los lesionados el 19 de abril de 1992, dando parte al Juzgado, sin haber intervenido posteriormente en su curación y que el día de la vista oral permaneció en el Juzgado desde las 9'45 hasta las 14'40 horas, de manera que tuvo que desatender el Servicio de Traumatología del mencionado Hospital.

Esta Institución entiende -respetando en todo momento la independencia judicial y la valoración que, en definitiva, pueda hacer cada Juez- que las circunstancias expuestas por el interesado podrían ser alegada variamente como excusa legal para desempeñar el cargo (artículos 462 y 463 de la LECrim.) siempre que se acrediten fundadamente, y que no sea posible la sustitución en el puesto de trabajo o que dicha sustitución origine importantes perjuicios para los usuarios de los servicios sanitarios.

Se trataría, en definitiva, de valorar como excusa legal el grave trastorno que se ocasiona al funcionamiento de algún servicio público (por ejemplo, al sanitario) y cuya sustitución originaria, como se dice, serios perjuicios al mismo.

Además de las causas de recusación (artículo 468 de la LECrim) y las inhabilidades (artículo 464 en relación con el 416), o sea, los supuestos de dispensa de declarar de los testigos, los peritos nombrados pueden alegar como excusa legal, motivos personales o laborales que serán discrecionalmente valorados por el Juez, teniendo en cuenta las circunstancias concurrentes en cada caso.

La Oficina del Justicia de Aragón conoce, por las numerosas quejas que se presentan a diario, los graves problemas que atraviesa el sistema sanitario (listas de espera, cambio reiterado de facultativos...). El cambio de fecha en la asistencia hospitalaria o las sustitución del Médico, acrecienta la ya existente desconfianza del paciente en el funcionamiento de los servicios de sanidad.

¿Cómo armonizar el ineludible deber de contribuir con la Administración de Justicia y el derecho de todos los ciudadanos a la protección de la salud (artículo 43 de la Constitución española) y al funcionamiento adecuado de los servicios de sanidad?

Con la finalidad, pues, de conocer su postura ante esta cuestión, le agradeceré a V.I. que me comunique la misma, y aprovecho una vez más la ocasión para manifestarle mi agradecimiento por la colaboración prestada a esta Institución. »

Respuesta de la Administración

En el momento que se elabora este Informe, estamos pendientes de la contestación del Juez Decano.

Expediente DI-1428/94-F-8

Este expediente versa sobre una queja en la que unos ciudadanos manifiestan su disconformidad con una sentencia judicial dictada por la Audiencia Provincial de Zaragoza en la que se exime a los propietarios del edificio del que son inquilinos, de reparar el servicio de ascensor, que había sido interrumpido por la División Provincial de Industria y Energía de la Diputación General de Aragón, al constatar la existencia de defectos en el mismo que incumplían las condiciones reglamentarias de seguridad.

Con total y absoluto respeto a la independencia judicial y al contenido de la sentencia dictada, esta Institución entendió que una cosa era la responsabilidad civil derivada de un procedimiento arrendaticio en el que se eximía a la propiedad de la reparación del servicio «por suponer la practica reconstrucción del mismo» y otra bien distinta, la responsabilidad administrativa en que hubieran podido incurrir los propietarios por haber incumplido reiteradamente las prescripciones dictadas por la autoridad competente en cuestiones de seguridad y que en definitiva, determinaron el excesivo costo de la reparación.

Por ello, se dirigió una Recomendación al Consejero de Industria, Comercio y Turismo de la Diputación General de Aragón en los siguientes términos:

« De nuevo me pongo en contacto con Ud. en relación con el expediente de queja arriba indicado, sobre deficiencias en las condiciones reglamentarias de seguridad del ascensor x, sito en la calle x de esta ciudad .

Una vez recabada la información que se ha estimado pertinente, y vistos los antecedentes obrantes en este expediente y en otros tramitados en esta Institución sobre el mismo asunto, paso a manifestarle lo siguiente:

PRIMERO.- El artículo 13 del Reglamento de Aparatos de Elevación y Manutención aprobado por Real Decreto 2291/1985, de 8 de noviembre, dispone que «el propietario o, en su caso, el arrendatario de un aparato de elevación ha de cuidar que éste se mantenga en perfecto estado de funcionamiento y ha de tener debidamente atendido el servicio de las instalaciones»

El artículo 20.1 del citado Reglamento establece que «sin perjuicio de las competencias que puedan corresponder a los Ministerios de Industria y Energía e Interior, dentro del marco de sus atribuciones específicas, el incumplimiento de lo dispuesto en el presente Real Decreto será sancionado de conformidad con lo dispuesto en la Ley 26/1984 de 19 de julio, general para la defensa de los consumidores y usuarios y en el Real Decreto 1945/1983, de 22 de junio, por el que se regulan las infracciones y sanciones en materia de defensa del consumidor y de la producción agroalimentaria».

El párrafo segundo del artículo 20 señala que «la comprobación del incumplimiento de las obligaciones establecidas en este Reglamento podrá dar lugar a las siguientes sanciones: a) las sanciones económicas que la legislación vigente autorice en función de la gravedad de la infracción».

El párrafo tercero del mismo artículo establece que «con independencia de las sanciones anteriores, se

podrá ordenar la suspensión del servicio del aparato de elevación o manutención, en tanto no se compruebe el Órgano Territorial competente de la Administración Pública, que se han subsanado las causas que han dado lugar a la suspensión».

SEGUNDO.- La Ley de Industria 21/1992, de 16 de julio, dedica el Título V a la potestad sancionadora, estableciendo en su artículo 31.2 que «son infracciones graves: h) el incumplimiento de las prescripciones dictadas por la autoridad competente en cuestiones de seguridad relacionadas con esta Ley y con las normas que la desarrollan, i) la inadecuada conservación y mantenimiento de instalaciones si de ello puede resultar un peligro para las personas, la flora, la fauna, los bienes y el medio ambiente».

El artículo 33 señala como sujetos responsables de las infracciones las personas físicas o jurídicas que incurran en las mismas, determinando el artículo 34 la cuantía de las sanciones, así como las circunstancias para su graduación.

Asimismo, el artículo 35 dispone que «con independencia de las multas previstas en los artículos anteriores, los órganos sancionadores, una vez transcurridos los plazos señalados en el requerimiento correspondiente, relativo a la adecuación de instalaciones a lo dispuesto en las normas o a la obtención de autorización para la ejecución de actividades, podrá imponer multas coercitivas conforme a lo dispuesto en el artículo 107 de la Ley de Procedimiento Administrativo».

TERCERO.- De conformidad con las atribuciones conferidas por el Real Decreto de Transferencias 539/84 de 8 de febrero, en materia de industria y energía, la competencia de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de aparatos elevadores, tiene por objeto vigilar el cumplimiento de las prescripciones establecidas en el Reglamento de Aparatos de Elevación y Manutención y sus Instrucciones Técnicas Complementarias que lo desarrollan como, a su vez, en el supuesto de que se incumplan dichas prescripciones, está facultada para imponer sanciones económicas, graduándose su cuantía en función de la gravedad de la infracción y sin perjuicio de que pueda ordenar la suspensión del servicio del aparato de elevación o manutención, en tanto no compruebe el órgano competente que se han subsanado las causas que han dado lugar a la suspensión.

El hecho de que sólo se utilice por la División Provincial de Industria y Energía de la Diputación General de Aragón la medida precautoria de suspensión del servicio de ascensor ante la falta de corrección de las deficiencias detectadas en las condiciones de seguridad, supone un cumplimiento en parte de la legislación existente sobre la materia, que autoriza a la Administración a imponer las correspondientes sanciones en caso de incumplimiento de las prescripciones técnicas exigidas por el Reglamento.

La dejación de esta potestad sancionadora puede ocasionar -y de hecho ocasiona- graves perjuicios a los usuarios del servicio que, como en el caso que nos ocupa, se ven obligados a acudir finalmente a la vía judicial para obtener la reparación de las deficiencias existentes y el restablecimiento del servicio del ascensor,

al no haber cumplido los propietarios los requerimientos previos formulados por la Administración

CUARTO.- Que el ejercicio de la potestad sancionadora por la Administración es indiscutible al amparo del artículo 25 de la Constitución, que se refiere de modo expreso a la existencia de sanciones administrativas, y así lo ha señalado el Tribunal Constitucional, entre otras, en Sentencia 77/1983 de 3 de octubre:

«no cabe duda de que en un sistema en que rigiera de manera estricta y sin fisuras la división de poderes del Estado, la potestad sancionadora debería constituir un monopolio judicial y no podría estar nunca en manos de la Administración... un sistema semejante no ha funcionado nunca históricamente y es lícito dudar que fuera incluso viable, por razones que no es momento ahora de exponer con detalle, entre las que se pueden citar la conveniencia de no recargar con exceso las actividades de la Administración de Justicia como consecuencia de ilícitos de gravedad menor, la conveniencia de dotar de una mayor eficacia al aparato represivo en relación con este tipo de ilícitos y la conveniencia de una mayor inmediación de la autoridad sancionadora respecto de los hechos sancionados»

GARCÍA ENTERRÍA define la sanción administrativa como mal infringido por la Administración -privación de un derecho (sanción interdictiva) o imposición de una obligación (sanción pecuniaria)- como consecuencia de una conducta ilegal.

A tales elementos definitorios debe añadirse, para distinguir las sanciones administrativas de otras figuras afines, el elemento teleológico: la finalidad represora del acto sancionador.

Así, aunque no se inscriben en el ejercicio de la potestad administrativa sancionadora, sino el de la autotutela ejecutiva de la Administración, la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común prevé como medio de ejecución forzosa de los actos administrativos las denominadas multas coercitivas [artículos 96 c) y 99] en las que no se castiga una conducta por antijurídica sino que se constriñe, económicamente y previo apercibimiento, a realizar una prestación o a cumplir una obligación.

Como señala la S.T.C. 239/1988, de 14 de diciembre, se trata de una medida «tendente a obtener la acomodación de un comportamiento obstativo del destinatario del acto a lo dispuesto en la decisión administrativa previa».

Tales multas son independientes de las sanciones que puedan imponerse con tal carácter y compatibles con ellas (artículo 99.2 de la LRJ y PAC).

QUINTO.- Que en el caso objeto del expediente referencia x, con fecha 1 de junio de 1992 se dictó Resolución por el Jefe de la División Provincial de Industria y Energía en la que se comunicaba a la propiedad que «habiendo recibido informe de la Entidad Colaboradora de la Administración comunicando la existencia de defectos en el aparato elevador y estimando que las mismas suponen un riesgo para la seguridad del aparato y sus usuarios, resulta procedente proponer la corrección de las marcadas con una x en el plazo de seis días por un conservador autorizado, quien dará cuenta de ello a la División Provincial».

Transcurrido dicho plazo, con fecha 23 de julio de 1992, se dicta Resolución por el Jefe de la División Provincial en la que se dispone la interrupción del servicio de aparato elevador sito en x, al no haber tenido constancia del cumplimiento de las prescripciones anteriormente indicadas y en tanto no sean restablecidas en el mismo las condiciones reglamentarias de seguridad.

Debe tenerse en cuenta que ya en fechas 27 de mayo de 1988 y 13 de junio de 1989 se habían dictado sendas Resoluciones por la División Provincial de Industria y Energía en relación con el mismo ascensor, en las que se comunicaba a la propiedad la corrección de las deficiencias detectadas en un plazo de tres meses y la posterior interrupción del servicio de aparato elevador.

Como consecuencia de todo lo anterior los arrendatarios, que en su día alquilaron las viviendas con servicio de ascensor, se han visto privados de dicho servicio, con los graves perjuicios que ello conlleva, al tratarse de un edificio de seis alturas ocupado en su mayor parte por personas de avanzada edad, algunas con importantes dolencias físicas que impiden o dificultan la deambulación, lo que en la práctica supone que deben permanecer en sus domicilios sin posibilidad de comunicarse con el exterior.

Al haber incumplido los propietarios las prescripciones impuestas por la Autoridad competente en relación con el aparato elevador y no haber hecho uso aquella de ninguna medida tendente a obtener la adecuación forzosa de la instalación, los arrendatarios decidieron formular la correspondiente demanda en vía judicial ordinaria para obtener la reparación de las deficiencias existentes (previo requerimiento notarial a la propiedad en el que se le comunicaba igualmente la posibilidad de efectuar por parte de los arrendatarios todo aquello necesario para el restablecimiento del servicio de ascensor); demanda que finalmente fue desestimada por Sentencia de x de la Audiencia Provincial de Zaragoza, al entender que la corrección de las numerosas deficiencias existentes en relación a la normativa actual supone la práctica reconstrucción de la instalación, no estando obligados los propietarios a realizar aquellas obras que merezcan una conceptualización de reconstrucción o reedificación.

SEXTO.- En efecto, puede ocurrir que, a consecuencia de la negativa de los propietarios en realizar las correcciones ordenadas por la autoridad competente o el retraso en la ejecución de las mismas, llegue un momento en que las obras de reparación sean de tal entidad que deban equiparse a la reconstrucción o reedificación de la instalación, aproximándose o excediendo el coste de la reparación de lo que sería una instalación nueva.

De ahí la necesidad de que la Administración haga uso de las medidas legal y reglamentariamente establecidas para sancionar el incumplimiento de las obligaciones establecidas en la decisión administrativa previa, así como para constreñir al destinatario a la realización de las correcciones ordenadas.

SÉPTIMO.- Que esta Institución tiene conocimiento de que en los casos de deficiencias encontradas en inspecciones periódicas realizadas en los aparatos de elevación, nunca se hace uso de del régimen sancionador previsto en el Capítulo V del Reglamento de Aparatos Elevadores y que, en el expediente de referencia, no

consta diligencia alguna de incoación de expediente sancionador.

Por todo ello, y en uso de la facultades que me confiere la Ley 4/1985 de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, considero conveniente formularle **RECOMENDACIÓN** para que, conforme a lo previsto en el Capítulo V del Reglamento de Aparatos de Elevación y Manutención aprobado por Real Decreto 2291/1985, de 8 de noviembre, se ejercite la potestad administrativa sancionadora ante el incumplimiento de las prescripciones técnicas de seguridad exigidas por dicho Reglamento y la desatención a los requerimientos previos formulados por la Administración, siempre en función de las circunstancias concurrentes y sin perjuicio de ordenar la suspensión del servicio de ascensor en tanto no se compruebe por el órgano competente que se han subsanado las causas que han dado lugar a la suspensión.

Asimismo, que se procure una nueva intervención administrativa en el expediente objeto de la queja, sobre deficiencias en el ascensor x, sito en x de esta ciudad. »

Respuesta de la Administración

La Recomendación fue aceptada por el Consejero de Industria, Comercio y Turismo, si bien se halla pendiente de cumplimiento.

II. ABOGADOS Y PROCURADORES

Las quejas que se reciben en este ámbito hacen referencia a la falta de conformidad de los ciudadanos con la actuación profesional de los Letrados y Procuradores.

En todos estos casos, se informa a los reclamantes de la responsabilidad a que están sujetos estos profesionales (civil, penal y deontológica) y de las vías oportunas para ejercitar su reclamación, orientándoles a los Colegios de Abogados y Procuradores respectivos, donde pueden formular sus quejas y pretensiones.

Son frecuentes las quejas por actuaciones profesionales que, según los ciudadanos, no han sido encomendadas a los Abogados. Así, por ejemplo, no recurrir una sentencia de primera instancia, a pesar de lo cual fue recurrida. Ello dio lugar a la tramitación del siguiente expediente:

Expediente DI-639/1995-8

Este expediente versa sobre una queja en la que un ciudadano manifestaba que el Colegio de Abogados de Zaragoza archivó una denuncia que interpuso a su Letrado por haber apelado sin autorización previa una sentencia de primera instancia sobre guarda y custodia de un menor.

Se solicitó información al Colegio de Abogados en los siguientes términos:

« Ha tenido entrada en esta Institución escrito de queja en el que se hace alusión a que un ciudadano denunció a su Letrado ante el Colegio de Abogados de Zaragoza, imputándole haber apelado sin su autorización previa la sentencia dictada en juicio de menor cuantía sobre guarda y custodia del menor y que dio lugar a la tramitación en ese Colegio de expediente disciplinario.

Dicho expediente terminó por Acuerdo de la Junta de Gobierno de 29 de mayo de 1995 en el que se ordenaba el archivo del mismo «por no resultar acreditado que la

conducta del Letrado sea constitutiva de infracción alguna de las normas de deontología».

En la propuesta de resolución que acompaña la notificación al interesado se hacía constar que «se hace más verosímil la versión del Letrado X de que recibió instrucciones concretas, aunque verbales, para que apelara la sentencia, máxime si se tiene en cuenta que el denunciante no hizo provisión de fondos ni pagó la minuta de honorarios correspondiente a la primera instancia» añadiendo dicha propuesta que «no siendo habitual reclamar la firma del cliente al pie del documento en el conste que ordena o da instrucciones al Letrado para interponer Recurso, no cabe conceder alcance decisivo al hecho de que el Letrado X no tenga en su poder ni haya podido presentar por tanto autorización escrita del cliente para apelar».

Independientemente de la Resolución de Archivo adoptada en dicho expediente que, obviamente, no se discute lo cierto es que son muchos los ciudadanos que se han dirigido a esta Institución exponiendo un problema similar al analizado, esto es, que los Letrados directores del proceso han interpuesto recurso de apelación careciendo de autorización expresa del cliente o que han interpuesto dicho recurso pese a haberles manifestado verbalmente su oposición. Incluso se han dado casos en que los ciudadanos manifiestan que los Letrados no han interpuesto el recurso pertinente a pesar de que así se ordenó expresamente, aunque de forma verbal.

Aun cuando la cuestión planteada escapa de las competencias estrictas que confiere a esta Institución la Ley 4/1985, de 27 de junio, de las Cortes de Aragón, por no referirse directamente a la actuación de un órgano administrativo de la Comunidad Autónoma, al amparo de las facultades que me confiere el artículo 2.3 de la referida ley y la Sentencia del Tribunal Constitucional de 12 de julio de 1988, que autorizan al Justicia de Aragón para dirigirse en solicitud de información a cualesquiera órganos administrativos con sede en el territorio de la Comunidad Autónoma, he resuelto admitir la queja a mediación con la finalidad de recabar de Ud. la información precisa para determinar la fundamentación o no de la queja y su remisión en caso positivo al Defensor del Pueblo.

En consonancia con ello le agradecería que a la mayor brevedad posible me informara sobre las siguientes cuestiones:

a) Si existe alguna norma que obligue a los Abogados en su relación profesional a contar con la autorización expresa y escrita del cliente a la hora de interponer recursos contra las resoluciones judiciales.

b) Caso de que no la hubiera si, efectivamente, es práctica habitual de los Abogados no reclamar la firma del cliente al pie de un documento en el que conste que ordena o da instrucciones para interponer recurso o bien, si ésta autorización se exige de otro modo.

c) Si se ha dictado alguna Circular por ese Colegio o por el Consejo General de la Abogacía para resolver los múltiples problemas que generan estas situaciones, habida cuenta de la posterior falta de prueba para acreditar los extremos alegados por los ciudadanos. »

Respuesta de la Administración

El Colegio de Abogados de Zaragoza contestó lo siguiente:

« Atendiendo a su solicitud de información, me permito señalar lo siguiente:

a) No existe norma alguna que obligue a los abogados a recabar autorización expresa y escrita al cliente para ninguna actuación procesal y tampoco, por tanto, para la interposición de recursos.

b) No es práctica habitual exigir o recabar la firma del cliente al pie de los documentos que se presentan ante los Tribunales. La práctica habitual -casi unánimes, precisamente, que los escritos forenses vayan suscritos exclusivamente por abogado (y procurador, en su caso).

c) Ni el Consejo General de la Abogacía Española ni este Real e Ilustre Colegio de Abogados de Zaragoza han dictado circular alguna en relación con la suscripción por el justiciable de los escritos forenses, ya que ello no resulta exigible por ninguna normativa legal y, por tanto, no podría imponerse

Sin embargo, el Real e Ilustre Colegio de Abogados de Zaragoza ha confeccionado un impreso de «hoja de encargo de servicios profesionales», cuya suscripción recomienda a todos los colegiados, si bien éstos no pueden obligar a suscribir a sus respectivos clientes, puesto que no existe cobertura legal que justifique tal exigencia.

La preocupación que se nos transmite se hará llegar al Consejo General de la Abogacía Española por si dicho organismo puede llevar a cabo algún otro tipo de actuaciones que refuercen la progresiva incorporación de la hoja de encargo profesional.»

Con posterioridad a dicho escrito, se tuvo conocimiento del envío en fecha 1 de septiembre de 1995 de la Circular 22/95 del Real e Ilustre Colegio de Abogados de Zaragoza a todos los colegiados y cuyo contenido es el siguiente:

« Cada vez con más frecuencia llegan a la Junta de Gobierno denuncias por actuaciones profesionales que, según los denunciantes, no han sido encomendadas al Abogado, independientemente del impago de las minutas, dichas afirmaciones lesionan el prestigio de la Abogacía, como institución, y podrían llegar a crear un clima favorable a la exigencia de responsabilidades patrimoniales profesionales de incalculable alcance. Incluso el Justicia de Aragón ha tramitado recientemente expediente por denuncia de un ciudadano que manifiesta haber ordenado a su Abogado no recurrir la sentencia de Primera Instancia por conformidad con su contenido, a pesar de lo cual fue recurrida.

Es responsabilidad de los órganos de Gobierno de la Abogacía velar por los intereses de la institución y en los momentos actuales lo cierto es que, existiendo la posibilidad de concertar mediante los formularios aprobados por el Consejo General de la Abogacía y nuestra Junta de Gobierno las actuaciones profesionales, evaluando su importe aproximado, no existe razón alguna para incurrir en riesgos tan graves como innecesarios.

Te ruego encarecidamente que en tus actuaciones profesionales, sobre todo en aquéllas en las que no existe conocimientos o confianza plena con el cliente o, sobre todo, en los casos en que deban percibirse honorarios más elevados de los que figuran como mínimos en nuestras normas orientativas, procedas a suscribir con

el cliente la correspondiente hoja de encargo profesional que, una vez visada por el Colegio, te procura total seguridad en cuanto se refiera a las actuaciones profesionales encomendadas y a la percepción de los honorarios convenidos. »

Esta queja fue remitida finalmente al Defensor del Pueblo.

III. ADMINISTRACIÓN PENITENCIARIA

1. Quejas que afectan a la situación procesal de los internos.

Continúan recibándose escritos de los internos o sus familiares en los que solicitan la mediación del Justicia a los efectos de que se revoque el contenido de una Resolución Judicial, habitualmente la que determina la medida cautelar de prisión preventiva.

En estos casos se informa a los interesados de nuestra falta de competencias y la imposibilidad de intervenir por el debido respeto al principio de independencia judicial, sin perjuicio de comunicarles el sistema de recursos contra el Auto de Prisión.

En el mismo sentido se les informa cuando lo que solicitan es el aplazamiento de la ejecución de la sentencia condenatoria por la que deben ingresar en prisión.

2. Quejas que afectan a la situación penitenciaria de los internos.

Son frecuentes las quejas en las que los internos manifiestan su disconformidad con la clasificación penitenciaria de la que han sido objeto o solicitan la mediación del Justicia de Aragón para que les sea otorgado el tercer grado de tratamiento, artículo 45 del Reglamento Penitenciario.

En estos supuestos, nos dirigimos al Director del Establecimiento Penitenciario en el que se halla internado, a fin de que nos informe sobre las circunstancias que han motivado la clasificación. Salvo que se observe una tardanza de un periodo mayor del previsto en la Ley para realizar una nueva clasificación o cualquier funcionamiento presuntamente irregular en el equipo de observación y tratamiento, supuestos en los que se da traslado de la queja al Defensor del Pueblo, en los demás casos se informa a los interesados de los mecanismos previstos en la legislación penitenciaria para encauzar sus quejas, esto es, del sistema de recursos ante el Juez de Vigilancia Penitenciaria y la Audiencia Provincial que establecen la Ley Orgánica General Penitenciaria y la Ley Orgánica del Poder Judicial, para el caso de disconformidad con la resolución adoptada en materia de clasificación.

A continuación hacemos referencia a un expediente de queja en el que la intervención directa de esta Institución, en colaboración con el Centro Penitenciario de Daroca, permitió a un interno acceder al tercer grado de tratamiento:

Expediente DI-545/1995-8

Una empresa se dirige a esta Institución manifestando que un empleado suyo había ingresado en la cárcel de Daroca, para el cumplimiento de una condena de dos años de prisión menor, a consecuencia de la comisión de un delito en el mes de enero de 1994. El comportamiento de dicho interno, durante el tiempo que estuvo en libertad provisional, había sido ejemplar, siéndole incluso renovado su contrato

de trabajo en dicho periodo y encomendándole tareas importantes de responsabilidad y total confianza.

La mencionada empresa garantizaba la continuidad del contrato de trabajo, lo que permitía a dicho interno acceder al tercer grado penitenciario con total garantía de asunción de responsabilidades y de hacer vida honrada en libertad.

Por otra parte, no constaban antecedentes penales ni tenía causas pendientes.

Teniendo en cuenta las circunstancias que concurrían en este ciudadano, nos dirigimos al Director del Centro Penitenciario de Daroca, a fin de conocer las posibilidades de una clasificación inicial en tercer grado, artículo 45 del Reglamento Penitenciario.

Respuesta de la Administración

La Dirección de la Prisión de Daroca nos comunicó lo siguiente:

« Desde su ingreso, el interno ha mantenido una conducta adaptada, no constando sanciones en su expediente... »

En Sesión Ordinaria de Junta de Tratamiento del día x se propuso al Centro Directivo clasificación inicial en 3º grado, artículo 45 con destino al C.P. de Zaragoza a la vista de sus circunstancias y de la posibilidad de trabajar en la empresa x, que ha justificado por escrito las posibilidades de trabajo del informado.

El centro Directivo no ha resuelto todavía esta propuesta a fecha de hoy; si la resolución fuera de acuerdo a la propuesta, el informado sería trasladado a la Sección Abierta del C.P. de Zaragoza para poder desempeñar su trabajo en la empresa citada.»

Con posterioridad se tuvo conocimiento de que el citado interno había accedido a la sección abierta, por lo que se procedió al archivo del expediente.

Otras quejas que se han recibido en esta Institución hacen referencia a la situación de un cierto número de internos en nuestras cárceles con padecimientos crónicos graves, como es el caso de las infecciones por VIH estadio IV avanzado o en situaciones terminales.

Como es sabido, el artículo 60 del Reglamento Penitenciario (y artículo 92 del nuevo Código Penal aprobado por Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre) permite proponer la concesión de la libertad condicional en el casos de presos enfermos muy graves, con padecimientos incurables, sin necesidad de haber cumplido las tres cuartas partes de la pena.

La aplicación de este precepto reglamentario a estos enfermos, no se haya exento de problemas. Por sólo destacar alguno, podemos referirnos a la imposibilidad material o física de muchas familias o a las escasas instituciones de acogida, para hacer frente a la carga que el grave deterioro psico-físico de estos enfermos supone.

Por otro lado, los servicios médicos penitenciarios condicionan la aplicación del artículo 60 a que el interno padezca una enfermedad terminal «a corto plazo» de manera que si no cumple esta condición, no solicitan la aplicación del mencionado artículo, supeditándola a su evolución clínica.

Hacemos referencia a un expediente de queja en el que la familia de un preso enfermo por VIH estadio IV y su Letrado, se dirigieron a esta Institución solicitando la mediación del Justicia para obtener la libertad condicional del mismo.

Expediente DI-83/1995-8

En el escrito de queja se hace alusión a la situación de un interno en el Centro Penitenciario de Teruel que padecía infección por VIH en fase terminal, además de otras patologías, como un trastorno psicótico agudo de tipo esquizofrénico. Dicho interno había sido ingresado, en varias ocasiones en el Hospital Miguel Servet de Zaragoza y en el Hospital Provincial de esta ciudad.

Se solicitaba su excarcelación al padecer un enfermedad irreversible, incurable y en fase terminal. La familia podía hacerse cargo de dicho interno.

Teniendo en cuenta las circunstancias que concurrían en este caso, nos dirigimos al Director de la Prisión de Teruel y al Juez de Vigilancia Penitenciaria, a fin de conocer las posibilidades de obtener la libertad condicional por la vía del artículo 60 del Reglamento Penitenciario.

Respuesta de la Administración

La Dirección de la Prisión nos dio traslado del siguiente informe de los Servicios Médicos:

« Que dicho interno padece infección por VIH estadio IV-C1 en base al diagnóstico de tuberculosis ganglionar efectuado en el mes de Enero de 1993, con esta fecha inicio el correspondiente tratamiento, siendo su evolución favorable y resolviéndose el proceso sin secuelas.

En el momento actual se encuentra en situación inmunodepresión (CD4= 185/mm3), presentando ocasionalmente infecciones oportunistas por cándida a nivel de orofaringe que responde favorablemente al tratamiento.

Por otra parte padece un cuadro de psicosis esquizofrénica paranoide, de la cual está siendo oportunamente tratado por el servicio de psiquiatría del Hospital provincial de esta localidad, siendo su evolución estacionaria, no habiéndose producido ningún brote agudo desde su ingreso en este centro penitenciario.

En relación a la procedencia de aplicación del art. 60 del R.P., quiero comunicarle que dicho artículo prevé la posibilidad de solicitar la libertad a un interno, cuando padezca una enfermedad grave, irreversible y terminal a corto plazo. En este sentido le informo que el estado de salud del interesado en estos momentos, no cumple esta última condición. No obstante, este servicio médico reconoce la gravedad de la enfermedad, por lo que mantiene una estrecha vigilancia del mismo, y tendrá en cuenta en todo momento la posibilidad de solicitar la aplicación del mencionado artículo cuando si como es previsible, así lo aconsejara su evolución clínica por verse el proceso salpicado por cualquier circunstancia que ocasionara una agravación del mismo. »

El Juez de Vigilancia Penitenciaria nos informó lo siguiente:

« En contestación a su escrito de 23 de marzo pasado, relativo al que fuera interno en el Centro Penitenciario de Teruel, actualmente en el de Zaragoza, cumplo participar que en fecha 9-2-95 se incoó el expediente de referencia sobre libertad condicional por aplicación del artº. 60 del Reglamento Penitenciario. Este expediente, tras la practicada de las diligencias pertinentes, fue remitido para informe al Ministerio Fiscal (28-3-95), una vez devuelto se resolverá la petición, que se notificará al interno. »

Tras la diversas gestiones realizadas por esta Institución, se tuvo conocimiento que el mencionado interno había accedido a la libertad condicional, encontrándose con sus familiares, por lo que se procedió al archivo del expediente.

Otras quejas hacen referencia a la situación de determinados presos drogodependientes que quieren acceder a un tratamiento rehabilitador:

Expediente DI-536/1995-8

La madre de un interno en la Prisión de Daroca manifiesta que su hijo había solicitado hace ocho meses una plaza para tener acceso al tratamiento rehabilitador de el centro «El Frago», sin haber recibido respuesta alguna.

Tras ponernos en contacto con el Servicio Provincial de Sanidad y Consumo de la Diputación General de Aragón, nos comunicaron que no tenían constancia de haberse formulado ninguna solicitud, por lo que se informo a la reclamante de los trámites a seguir para que su hijo solicitara una plaza, remitiéndole a dicho Servicio.

Son frecuentes los escritos recibidos de los internos en los que solicitan la mediación del Justicia para la concesión de un indulto. En todos estos casos, se indica a los interesados que el indulto es una medida de gracia que se ejerce por la Corona, previa aprobación del Consejo de Ministros sin que, en consecuencia, dada su naturaleza de acto graciable, esta Institución esté facultada para intervenir en su concesión o denegación, ni pueda tampoco suplir la legitimación que ostentan para solicitarlo las personas e Instituciones que se recogen en su Ley reguladora (Ley de Gracia e Indulto, de 18 de junio de 1870, reformada por la Ley 1/1988, de 14 de enero).

No obstante, en el caso de que el indulto haya sido ya solicitado, esta Institución realiza la correspondiente investigación para informar al penado de su estado de tramitación, bien directamente o a través de la oficina del Defensor del Pueblo.

Debemos dejar constancia de la ultima información solicitada en relación con el indulto de un interno de la Prisión de Zaragoza, que contaba con los informes favorables del Tribunal sentenciador, del Ministerio Fiscal y de la Prisión, y se hallaba sólo pendiente de la decisión el Consejo de Ministros, sin embargo, la resolución definitiva de dicho indulto iba a demorarse por un tiempo, ya que existía un retraso de unos nueve meses en el examen de las solicitudes.

El aumento de las peticiones de indulto en esta Institución puede ser debido al conocimiento que han tenido los internos del indulto que, con carácter excepcional, solicita el Justicia de Aragón en nombre de la Cofradía de Nuestra Señora de la Piedad y del Santo Sepulcro de Zaragoza, al Ministro de Justicia e Interior.

Esta Cofradía, al igual que el año pasado, volvió a solicitar la labor mediadora del Justicia para cumplir uno de los fines estatutarios de la Hermandad, es decir, colaborar con las instituciones penitenciarias para ayudar a los reclusos y sus familiares.

Tras las gestiones realizadas por el Justicia de Aragón con el Ministro de Justicia e Interior, se consiguió el indulto de una ciudadana que venía cumpliendo condena en el Centro Penitenciario de Zaragoza, dictándose la siguiente Resolución:

« **RESULTANDO:** *Que a petición de la Cofradía de Nuestra Señora de la Piedad y del Santo Sepulcro de Zaragoza, por la Institución del Justicia de Aragón se iniciaron las gestiones de mediación ante el Excmo. Sr.*

Ministro de Justicia, a fin de disfrutar del privilegio de conseguir el indulto de algún penado, que por su buena conducta y garantías de hacer vida honrada en libertad, fuera acreedor de esta medida de gracia.

RESULTANDO: *Que entre los fines estatutarios de dicha Cofradía, figura el mantener relación con las Instituciones Penitenciarias, en la forma que se determine, para ayudar en lo posible a los reclusos y sus familiares.*

RESULTANDO: *Que razones humanitarias, de justicia y equidad, han movido a esta Institución y a la Cofradía de Nuestra Señora de la Piedad a promover que esta antigua tradición sea una realidad en nuestra Comunidad, permitiendo de este modo, la reincorporación a la vida familiar y social de aquellos que cumplen condena y han mostrado su total arrepentimiento*

RESULTANDO: *Que con fecha 7 de abril de 1995 el Consejo de Ministros acordó conceder el Indulto a una ciudadana que venía cumpliendo una condena de seis años y un día de prisión mayor en el Centro Penitenciario de Torrero, Zaragoza.*

A C U E R D O

En su virtud y en uso de las facultades que me confiere la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón y sus principios inspiradores, tengo a bien resolver de la siguiente manera:

1º) *En este acto y ante la Junta de Gobierno de la Cofradía de Nuestra Señora de la Piedad y del Santo Sepulcro, hago ENTREGA FORMAL a su Hermano mayor de esta ciudadana, quien me ha manifestado su voluntad de incorporarse al desfile profesional de esta noche.*

2º) *El Justicia de Aragón y la Cofradía de Nuestra Señora de la Piedad y del Santo Sepulcro celebran este ejercicio de amor y piedad y se complacen en acoger en el seno de una sociedad caritativa, libre y justa a la hermana acreedora del mencionado beneficio. »*

3. Centros Penitenciarios.

Establecimiento Penitenciario de Zaragoza.

El día 29 de noviembre de 1995 El Justicia de Aragón, personal al servicio de esta Institución y diversos miembros de la Comisión de Peticiones y Derechos Humanos de las Cortes de Aragón giraron una visita a las dependencias de la prisión de Torrero.

El programa de dicha visita constó de dos partes:

a) Reunión con el Director de la prisión y su equipo al objeto de recibir una información sobre la situación general. Sin perjuicio de abordar los problemas del colectivo de presos, en su conjunto, se abordaron las peculiaridades atinentes a los condenados por insumisión al servicio militar, cuyo internamiento en prisión no resulta, al parecer de esta Institución, una medida adecuada para lo que es un problema de conciencia y desobediencia civil.

b) Acceso a las dependencia de reclusión recorriéndolas en su práctica totalidad y pudiendo dialogar con los presos.

Este tipo de visitas, aunque de efectos prácticos necesariamente limitados, dada la falta competencias en la materia, resultan, al menos, positivas por cuanto dan una mayor transparencia al régimen penitenciario y permiten que no se produzca una desconexión absoluta entre los ciudadanos y

las instituciones parlamentarias. Y son tanto más positivas si consideramos que la competencia en materia penitenciaria deberá atribuirse a la Comunidad Autónoma cuando se apruebe la Reforma del Estatuto, por lo que un conocimiento del estado de las prisiones y sus problemas permitirá una mejor asunción de las responsabilidades derivadas de esa atribución competencial.

Establecimiento Penitenciario de Daroca

Con fecha 3 de abril de 1995 se recibe en esta Institución el Acta de la visita realizada por la Mesa ampliada de la Comisión de Peticiones y Derechos Humanos de las Cortes de Aragón al Centro Penitenciario de Daroca el día 24 de marzo de 1995, a fin de que se le dé el curso que estime oportuno.

Con fecha 27 de abril se da traslado del contenido de dicha visita y sus impresiones al Defensor del Pueblo, Organismo a quien corresponde la competencia de supervisión en materia de establecimientos penitenciarios, en virtud de lo establecido en su Ley Orgánica 3/1981 de 6 de abril y cuya actividad está orientada a velar no sólo por el correcto funcionamiento de los servicios de la Administración Penitenciaria, sino también por un efectivo respeto de los derechos fundamentales de los internos.

El Defensor del Pueblo nos remitió la siguiente contestación:

« Agradecemos sinceramente su atento escrito en el que nos participaba que habían recibido copia del acta de la visita realizada por la Mesa Ampliada de la Comisión de Peticiones y Derechos Humanos de las Cortes de Aragón al centro penitenciario de Daroca en fecha 24 de marzo de 1995.

En dicha acta, se recogen las impresiones contradictorias que durante el curso de la visita han producido las entrevistas con los responsables del establecimiento y los propios reclusos.

Estas opiniones contradictorias, al parecer versan sobre distintos aspectos de la vida de la prisión, palizas cacheos intempestivos, humillaciones a familiares e imposibilidad de que sus denuncias prosperen puesto que son informadas negativamente por la dirección del establecimiento. se continúa manifestando la ausencia de programas de rehabilitación y que el equipo de tratamiento, se afirma, no les presta la atención debida, hasta el punto de que los enfermos en fase terminal de sida no reciben ayuda médica y no obtienen la excarcelación prevista en el artículo 60 del Régimen Penitenciario por informes negativos emitidos por la Dirección.

Según se detalla en el acta tras la entrevista con los penados, los responsables del establecimiento, parecen mostrar argumentos convincentes en cuanto a la existencia de controles de carácter jurisdiccional sobre la actuación de la Administración en estas materias.

No obstante lo anterior, cumpíenos informarle que en fechas cercanas a las de la visita de la Mesa Ampliada de la Comisión de Peticiones y Derechos Humanos de las Cortes de Aragón al centro penitenciario de Daroca, asesores de esta institución realizaron una visita también al centro penitenciario de Daroca.

A raíz de esta visita, se inició la tramitación de un queja con carácter de oficio, participando a la Administración penitenciaria las deficiencias apreciadas en dicho centro penitenciario.

Substancialmente se indicaba la preocupación de esta institución por aspectos tales como: gran número de antenas artesanales, mal estado de la depuradora de aguas residuales, escasa implantación de los grupos de atención a drogodependientes, dificultades de los internos extranjeros para salir de permiso, rebaja en la calidad de la alimentación, escaso nivel de asistencia a las escuelas...

Posteriormente, se recibió el preceptivo informe procedente de la Administración penitenciaria, en relación con las cuestiones referidas.

Así, se nos informó de la inmediata contratación de una obra para instalar antena de TV colectiva en el establecimiento.

En relación con el deficiente funcionamiento de la depuradora, se nos informa que era intención de esa administración iniciar dentro del presente ejercicio una obra que subsane el actual estado de esas instalaciones.

Se reconoce la escasa implantación de los grupos de atención a drogodependientes, aunque se nos indica que es una de las actuaciones prioritarias de esa Secretaría de Estado, y que progresivamente se van introduciendo nuevos programas.

En lo relativo a los permisos de los internos extranjeros, la administración afirma que es consciente del problema existente, y que las estadísticas nos indican que el riesgo de quebrantamiento es elevado.

Se nos informó asimismo que se están realizando estudios a fin de lograr una rebaja en los costes de alimentos, intentando al tiempo, mejorar la calidad de la alimentación a los internos, ya que la austeridad presupuestaria y los recortes efectuados en este ejercicio económico, impide mejorar la calidad de la alimentación por vía del incremento de las partidas presupuestarias. Por último, y en relación con la escasa participación de los internos en actividades escolares, se nos indica que se están realizando esfuerzos tendentes a conseguir un mayor nivel de participación en estas actividades.

Por último, debemos indicarle que dentro del programa de actuación de esta institución se continuará el seguimiento de cuantos extremos nos han sido manifestados por la Administración Penitenciaria. »

Finalmente, debemos hacer referencia a algunas quejas en las que se denuncian individualizadamente malos tratos en las Prisiones. En todos estos casos, sin perjuicio de informar a los internos de la necesidad de ponerlo en conocimiento del Ministerio Fiscal, Juzgado de Vigilancia Penitenciaria y Juzgado de Guardia competente, se remiten dichas quejas al Defensor del Pueblo, a fin de que inicie las correspondientes investigaciones en el Centro Penitenciario de donde parten las denuncias.

16. OTROS SUPUESTOS

OTROS SUPUESTOS				
	1995	1994	1993	TOTAL
Expedientes incoados	41	15	17	73
Expedientes archivados	27	14	17	58
Expedientes en trámite	14	1	0	15

En este capítulo se incluyen un número reducido de expedientes de queja que hacen referencia a materias de difícil clasificación. Entre ellos destacan los siguientes:

Expediente DI-123/1995-3

Este expediente versa sobre una queja de un universitario, vecino de la localidad de Fonz, que solicitó al Ayuntamiento los presupuestos de tres años y que dio lugar a un Recordatorio de Deberes Legales al citado Ayuntamiento:

« El pasado 2 de marzo de 1995 se recibió en esta Institución escrito de queja presentado por un vecino de esa localidad, y que quedó registrado con el número de referencia arriba indicado, al que le ruego haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

En el referido escrito, este ciudadano expone que con fecha 25 de noviembre de 1995 se dirigió a Ud., mediante instancia debidamente cumplimentada, solicitando los presupuestos desglosados a nivel de artículo, de tres años, del Ayuntamiento de la Villa de Fonz. En la instancia, este universitario justifica la petición en base a que cursa el 2º año de Gestión y Administración Pública en la Escuela de Estudios Empresariales de Huesca y precisa esos datos para la realización de un trabajo de la asignatura de Presupuestos Públicos.

Adjunta este ciudadano a los datos anteriormente mencionados, la respuesta que emitió ese ayuntamiento en la que le manifiesta que «el Pleno del Ayuntamiento, en Sesión ordinaria de fecha 1/12/94, acordó facilitarle la información solicitada a nivel de capítulos, tal y como se publican en el B.O.P. y se exponen al público en el tablón de anuncios».

La queja, por tanto, se concreta en que la no disponibilidad de los datos requeridos, ya que solicitaba los presupuestos desglosados en artículos y el Ayuntamiento se los proporcionaba desglosados en capítulos.

*A la vista de lo expuesto, y con el deseo de que este ciudadano obtenga los datos que precisa para la realización del trabajo encomendado, considero necesario formular **RECORDATORIO DE DEBERES LEGALES** de los siguientes preceptos:*

- La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, en su artículo 18.e) dispone:

son derechos y deberes de los vecinos ser informado, previa petición razonada y dirigir solicitudes a la Administración municipal en relación a todos los expedientes y documentación municipal, de acuerdo con lo previsto en el artículo 105 de la Constitución.

Asimismo el artículo 70.3 de la citada Ley determina que todos los ciudadanos tienen derecho a obtener copias y certificaciones acreditativas de los acuerdos de las Corporaciones locales y sus antecedentes, así como a consultar los archivos y registros en los términos que disponga la legislación de desarrollo del artículo 105.b) de la Constitución.

- La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en su artículo 37 establece el derecho de los ciudadanos a acceder a los registros y los documentos que obren en los archivos administrativos, indicando que el ejercicio de este derecho podrá ser denegado cuando prevalezcan razones de interés público, debiendo, en estos casos, el órgano competente, dictar resolución motivada. »

Respuesta de la Administración

El Ayuntamiento de Fonz estimó oportuno aceptar el Recordatorio de Deberes Legales, proporcionando al ciudadano los datos solicitados.

Expedientes DI-138/1995-3 y DI-222/1995-3

Estos expedientes versan sobre dos quejas presentadas en esta Institución por un Consejo de Juventud de una localidad de Zaragoza y una Asociación Juvenil de Zaragoza, en las que muestran su disconformidad con las actuaciones del Consejo de la Juventud de Aragón y su Comisión Permanente, que les impiden el ingreso en el mismo, aun cuando las dos Asociaciones cumplen los requisitos previstos en la Ley 2/1985 del Consejo de la Juventud de Aragón.

A la vista de que la documentación aportada, confirmaba el hecho de que las Asociaciones cumplían los requisitos mencionados, nos dirigimos en solicitud de información al Presidente del Consejo de la Juventud de Aragón. La solicitud de información fue reiterada en dos ocasiones y al no obtener respuesta alguna, los dos expedientes fueron archivados por silencio administrativo.

CAPÍTULO II

Defensa del Estatuto de Autonomía y tutela del Ordenamiento Jurídico Aragonés

DE LA DEFENSA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA

Antes de iniciar con la exposición de actuaciones efectuadas en este Departamento a lo largo de 1995, y al objeto de poder tener una visión global de la evolución del mismo, se inserta un gráfico sobre el número de asuntos tramitados y archivados a lo largo de los distintos años.

	1995	1994	1993	1992	1991	1990	1989	1988
Expedientes incoados	38	40	18	21	23	48	5	22
Expedientes archivados	44	28	24	23	34	27	15	9

RELACIÓN NUMÉRICA DE EXPEDIENTES EN 1995

Expedientes abiertos	38
Expedientes prcedemtes de 1994	17
TOTAL EXPEDIENTES	55
Expedientes archivados	44
Expedientes en trámite	11

DESGLOSE DE LOS EXPEDIENTES

Exped. sobre normas de la Comunidad Autónoma ..	28
Expedientes sobre normas estatales	20
Otros expedientes	7

Se analizan, en primer lugar, los expedientes correspondientes a normas aragonesas, tratándose en un apartado especial la reforma del estatuto de Autonomía. A continuación, se examinan los expedientes tramitados sobre normas estatales. En último término, se incluyen, dentro del apartado de otros expedientes, diversas actuaciones que no encuentran acomodo estricto en ninguno de los dos apartados anteriores.

1. REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA

Dimos cuenta en este apartado, en nuestro Informe del año pasado, de dos expedientes, uno abierto el año 1993 para el seguimiento de la llamada «reforma corta», y que se concluyó con la aprobación de la Ley Orgánica 6/1994, de 24 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón y otro abierto en 1994 con motivo de la presentación en las Cortes de Aragón por los Grupos Parlamentario Socialista, del Partido Aragonés, Popular y de Convergencia Alternativa de Aragón-Izquierda Unida, de una Propuesta de Reforma de la Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Aragón, modificada por la Ley Orgánica 6/1994, de reforma del Estatuto, es decir, de la llamada «reforma amplia». Durante 1995 hemos continuado realizando el seguimiento de esta última reforma que, desafortunadamente, aún no ha llegado a buen término, si bien el firme compromiso de todos los partidos políticos con representación en la Cámara nos hace abrigar la esperanza de que 1996 sea el año definitivo en este ya demasiado largo proceso.

Expediente D II - 59/94 - DEA

Este expediente se inició como consecuencia de la presentación en las Cortes de Aragón por veintisiete diputados del Grupo Parlamentario Socialista, diecisiete diputados del G.P. del Partido Aragonés, dieciséis diputados del G.P. Popular y tres diputados del G.P. de Convergencia Alternativa de Aragón-Izquierda Unida, de una Propuesta de Reforma de la Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Aragón, modificada por la Ley Orgánica 6/1994, de reforma del Estatuto, es decir, de la llamada «reforma amplia», siendo tomada en consideración por unanimidad por el Pleno de las Cortes de Aragón en sesión celebrada el día 22 de abril de 1994.

El Pleno de las Cortes, en sesión celebrada el día 30 de junio de 1994, aprobó, por unanimidad de los 67 diputados de la Cámara, la Propuesta, disponiéndose su remisión a las Cortes Generales a los efectos establecidos en el artículo 61.2 del Estatuto de Autonomía de Aragón.

En la misma sesión se acordó, a propuesta de la Mesa y de la Junta de Portavoces, y de conformidad con lo establecido en el artículo 221.1 del Reglamento de la Cámara, designar a los Diputados D. Elías Cebrián Torralba, Portavoz del G.P. Socialista; D. Juan Antonio Bolea Foradada, Portavoz del G.P. del Partido Aragonés; y D. Mesías Antonio Gimeno Fuster, Portavoz del G.P. Popular, para que realizaran la defensa en el Congreso de los Diputados de la citada Propuesta de reforma.

La Mesa del Congreso de los Diputados, en sesión celebrada el día 27 de julio, admitió a trámite la Propuesta, de conformidad con lo dispuesto en el Punto Segundo de la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados sobre procedimiento a seguir para la tramitación de la reforma de los Estatutos de Autonomía, de 16 de marzo de 1993, trasladarla al Gobierno y publicarla en el Boletín Ofi-

cial de las Cortes Generales (Serie A: Proyectos de Ley, nº 74-1, de 27 de julio de 1994).

Constituidas las Cortes de Aragón en su IV Legislatura, sin que se hubiera producido todavía el debate de toma en consideración de la Propuesta de reforma del Estatuto en el Congreso de los Diputados, y considerando que D. Elías Cebrián Torralba ya no era diputado de las Cortes de Aragón en la nueva Legislatura, el Pleno de las Cortes, a propuesta de la Mesa y de la Junta de Portavoces, de conformidad con lo establecido en el artículo 221.1 del Reglamento de la Cámara, acordó, en sesión celebrada el día 13 de julio de 1995, designar al Diputado D. Luis Carlos Piquer Jiménez, perteneciente al Grupo Parlamentario Socialista, en sustitución de D. Elías Cebrián Torralba, y ratificar la designación de los Diputados D. Mesías Antonio Gimeno Fuster, perteneciente al Grupo Parlamentario Popular y D. Juan Antonio Bolea Foradada, perteneciente al Grupo Parlamentario del Partido Aragonés, para que realizaran la defensa en el Congreso de los Diputados de la citada Propuesta de reforma (publicado en el B.O.C.A. nº 2 de 9 de agosto).

Por otra parte, debemos destacar que la larga inactividad de las Cortes Generales motivó diversas iniciativas de algunos Grupos Parlamentarios de las Cortes de Aragón. En concreto los G.P. del Partido Aragonés y de Izquierda Unida de Aragón presentaron sendas Proposiciones no de Ley al objeto de que las Cortes de Aragón instaran la agilización del proceso. La primera de estas Proposiciones, presentada por el G.P. del Partido Aragonés (la número 10/95, publicada en el B.O.C.A. nº 165, de 2 de marzo de 1995), fue rechazada por el Pleno en sesión celebrada el día 2 de marzo (B.O.C.A. nº 167, de 17 de marzo). La segunda Proposición, presentada por el G.P. de Izquierda Unida de Aragón (la número 46/95-IV, publicada en el B.O.C.A. nº 10, de 13 de noviembre de 1995), fue rechazada por el Pleno en sesión celebrada el día 16 de noviembre (B.O.C.A. nº 13, de 27 de noviembre).

El día 21 de noviembre de 1995 tuvo lugar por fin en el Congreso de los Diputados el debate de totalidad de la Propuesta de reforma de nuestro Estatuto de Autonomía, siendo votada favorablemente por 310 diputados de un total de 318 (hubo 3 votos en contra y cinco abstenciones).

En consecuencia de lo anterior, la Mesa del Congreso, en sesión celebrada el día 28 de noviembre, acordó encomendar Dictamen sobre la Propuesta a la Comisión Constitucional, así como, de conformidad con lo dispuesto en el Punto Tercero. 2 de la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados sobre procedimiento a seguir para la tramitación de la reforma de los Estatutos de Autonomía, de 16 de marzo de 1993, abrir un plazo de 15 días hábiles que expiraba el día 21 de diciembre, en el que los señores Diputados y los Grupos Parlamentarios podían presentar enmiendas al articulado. Con posterioridad, la Mesa del Congreso, en reunión celebrada el día 19 de diciembre, acordó ampliar el plazo de presentación de enmiendas hasta el día 9 de febrero de 1996.

Por Real Decreto 1/1996, de 8 de enero (B.O.E. nº 8, de 9 de enero), se disolvieron las Cortes Generales y se convocaron elecciones a ambas Cámaras a celebrar el domingo 3 de marzo de 1996.

De acuerdo con el artículo 207 del Reglamento del Congreso de los Diputados «Disuelto el Congreso de los Diputados... quedarán caducados todos los asuntos pendientes de examen y resolución por la Cámara...»

Deseamos que la paralización actual, a la espera de la constitución de las nuevas Cortes Generales, dé paso a una rápida tramitación de nuestra Propuesta de reforma que, recordamos, es fruto del sentir unánime de los aragoneses, circunstancia que no puede, ni debe, en ningún caso ser ignorada o desatendida por quienes representan al pueblo aragonés en tanto que español.

2. EXPEDIENTES DE SEGUIMIENTO DE NORMAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA.

A) Los expedientes sobre Proyectos o Proposiciones de Ley admitidos a trámite en las Cortes de Aragón, que se han llevado en el área de Defensa del Estatuto durante 1995 han sido los siguientes:

a) Expedientes procedentes de años anteriores

— Proyecto de Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón (Ley 1/1995, de 16 de febrero).

— Proyecto de Ley reguladora de la organización y funcionamiento de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón (caducado).

— Proposición de Ley reguladora de la disolución de las Cortes de Aragón por el Presidente de la Diputación General (caducado).

— Proposición de Ley de espacios naturales protegidos, fauna y flora silvestres (caducado).

— Proposición de Ley de conciertos sociales y asistenciales (caducado).

— Proyecto de Ley de modificación de la Ley 11/1992, de 24 de noviembre, de Ordenación del Territorio (caducado).

— Proyecto de Ley de organismos públicos y empresas vinculadas a la Comunidad Autónoma de Aragón (caducado).

— Proyecto de Ley de Cámaras Agrarias de Aragón (caducado).

— Proyecto de Ley del Estatuto del Consumidor de la Comunidad Autónoma de Aragón (retirado).

— Proposición de Ley por la que se crea el Instituto aragonés de Servicios Sociales (caducado).

— Proyecto de Ley de saneamiento y depuración de las aguas residuales de la Comunidad Autónoma de Aragón (caducado).

— Proyecto de Ley de modificación de la Compilación aragonesa de Derecho Civil en materia de sucesión intestada (Ley 4/1995, de 29 de marzo).

b) Expedientes abiertos durante 1995

— Proyecto de Ley de tratamiento automatizado de datos de la Comunidad Autónoma de Aragón (caducado).

— Proyecto de Ley de medidas en materia de personal (caducado).

— Proyecto de Ley por el que se crea el Consejo Local de Aragón (retirado por la Diputación General).

— Proyecto de Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para 1995 (retirado por la Diputación General).

— Proyecto de Ley de endeudamiento de la Comunidad Autónoma de Aragón con cargo al Presupuesto de 1994 (Ley 2/1995, de 6 de marzo).

— Proposición de Ley de modificación de la Ley 2/1987, de 16 de febrero, Electoral de la Comunidad Autónoma (Ley 3/1995, de 29 de marzo).

— Proyecto de Ley de Modificación de la Ley 2/1995, de 6 de marzo, de endeudamiento de la Comunidad Autónoma de Aragón (Ley 8/1995, de 15 de noviembre).

— Proyecto de Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para 1995 (Ley 9/1995, de 27 de diciembre).

— Proyecto de Ley de declaración de la reserva natural de la laguna de Gallocanta (en tramitación).

— Proposición de Ley relativa a la representación de la Comunidad Autónoma de Aragón en los organismos de cuenca (en tramitación).

— Proyecto de Ley de Cámaras Agrarias de Aragón (en tramitación).

— Proyecto de Ley de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad Autónoma de Aragón (en tramitación).

— Solicitud de informe presentada por el Grupo Parlamentario de Izquierda Unida en las Cortes de Aragón sobre el Proyecto de Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón y el Proyecto de Ley de Endeudamiento para la regularización de inversiones y otras operaciones de capital.

Nos detendremos de un modo especial en este último expediente, que ha dado lugar a la emisión de un Informe por esta Institución.

Expediente D III - 104/95 - DEA

INFORME SOBRE LA LEY DE PRESUPUESTOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN DE 1995 Y EL PROYECTO DE LEY DE ENDEUDAMIENTO PARA LA REGULARIZACIÓN DE INVERSIONES Y OTRAS OPERACIONES DE CAPITAL.

Este expediente se inició como consecuencia de la presentación, con fecha 1 de diciembre de 1995, de una petición de informe sobre el Proyecto de Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón de 1995, por el Ilmo. Sr. D. Jesús Lacasa Vidal, Portavos del Grupo Parlamentario de Izquierda Unida en la Comisión de Economía de las Cortes de Aragón, por si pudiera existir colisión del mismo con el Estatuto de Autonomía de Aragón o con alguna parte del Ordenamiento Jurídico Aragonés.

Con fecha 5 de diciembre de 1995 se resolvió admitir a trámite la petición y, en consecuencia, dirigir oficio al Excmo. Sr. Consejero de Economía, Hacienda y Fomento al objeto de que informase a esta Institución sobre la cuestión objeto de la citada petición, siguiéndose en ese sentido el proceder constante de esta Institución.

Recibido el Informe solicitado, cabe destacar de su contenido, como más relevante, las siguientes afirmaciones:

1ª. *«En relación a la cuestión concreta formulada por V.E., es evidente y así se manifiesta, que el Presupuesto de la Comunidad Autónoma para el ejercicio 1995, aprobado por las Cortes de Aragón el 22 de diciembre de 1995, incluye la totalidad de los ingresos que pueden generar derechos a favor de la Hacienda Pública en dicho ejercicio fiscal, así como la totalidad de los gastos imputables a dicho periodo generadores de obligaciones reconocidas a cargo de esta Administración.»*

2ª. *«La Ley de Endeudamiento y Regularización de Inversiones y otras operaciones de Capital, en lo sucesivo LERIOC, no es un Presupuesto, ni tan siquiera de*

una norma presupuestaria «stricto sensu». Se trata de una Ley de autorización de endeudamiento, si bien su ejecución requiere su consignación en las correspondientes leyes de Presupuestos como luego se dirá; que efectúa un inventario de los compromisos ciertos que pesan sobre la Diputación General de Aragón susceptibles de devenir en obligaciones contables; y que prevé un sistema de financiación singular al ampliar el plazo de duración de la autorización a un periodo de tres años.

En definitiva la Ley inventaria y delimita el volumen de compromisos existentes frente a la Administración, que devendrán en su mayor parte en obligaciones para ésta, (vid Anexo y artículo 5.2) previendo su financiación mediante endeudamiento en el plazo extraordinario de tres años (Disposición Adicional) en la proporción en que se consignen en cada una de las Leyes de Presupuestos (artículo 5º de la Ley), pretendiendo poner punto final a la asunción de compromisos insuficientemente financiados -como consecuencia de la elaboración de Presupuestos con estado de ingresos falsos- o en algunos casos incluso, sin previsión presupuestaria en el estado de gastos.»

A la vista de todo ello, emitimos el siguiente Informe:

«...2. OBJETO DEL INFORME.

2.1. DELIMITACIÓN POSITIVA.

Aunque la petición del Ilmo. Sr. Lacasa versaba sobre la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 1995 el objeto del informe debe extenderse, además, al Proyecto de Ley de endeudamiento para la regularización de inversiones y otras operaciones de capital (en lo sucesivo Proyecto de L.E.R.I.O.C.), publicado en el Boletín Oficial de las Cortes de Aragón nº 18, de 29 de diciembre de 1995.

En el presente informe se analiza respectivamente la Ley y Proyecto de Ley citados en cuanto a su ajustamiento a las previsiones del Estatuto de Autonomía de Aragón.

2.2. DELIMITACIÓN NEGATIVA.

En ningún caso entra el presente informe en cuestiones atinentes a la tramitación parlamentaria y por tanto, ni forma parte de ella, ni interfiere en modo alguno con la misma.

3. COMPETENCIA DEL JUSTICIA DE ARAGÓN.

Previamente a entrar en el fondo del asunto, procede analizar la existencia de competencia de El Justicia de Aragón para emitir el informe.

La emisión del presente informe se ciñe escrupulosamente a las competencias en Defensa del Estatuto atribuidas a El Justicia de Aragón por el Estatuto de Autonomía de Aragón y la Ley de las Cortes de Aragón 4/1985, de 27 de junio.

El Justicia de Aragón carece de competencia para supervisar a las Cortes de Aragón en el sentido de que no puede entrar a valorar cuestiones relativas al procedimiento legislativo. Como es obvio, ninguna referencia contiene el Reglamento de las Cortes de Aragón a la

intervención de El Justicia de Aragón en la tramitación parlamentaria de las leyes. Pero ello es algo completamente distinto a que El Justicia de Aragón, en el ejercicio de sus competencias propias y con independencia de la tramitación parlamentaria, pueda y deba examinar si el contenido de los Proyectos y Propositiones de Ley, y las Leyes mismas una vez aprobadas, respeta el Estatuto de Autonomía de Aragón.

El artículo 33.1.c) del precitado Estatuto atribuye a El Justicia de Aragón entre sus misiones específicas la defensa del Estatuto, y el artículo 34 remite al desarrollo legislativo la concreción del alcance de las funciones.

Pues bien, la Ley 4/1985 de 27 de junio, Reguladora del Justicia de Aragón, amén de reiterar en su artículo 1 la misión de defensa del Estatuto, en su artículo 28 establece textualmente lo siguiente:

«Si el Justicia juzgare que la violación del Estatuto se deriva de un acto de las Cortes de Aragón, requerirá motivadamente a éstas para que lo subsanen y de no hacerlo podrá ponerlo en conocimiento del Defensor del Pueblo, sugiriéndole la medida a adoptar.»

En relación con esta previsión hay que recordar que el artículo 32.1.b) de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 Octubre, del Tribunal Constitucional, atribuye al Defensor del Pueblo legitimación para interponer recurso de inconstitucionalidad.

Es decir que El Justicia de Aragón puede proponer, llegado el caso, al Defensor del Pueblo la interposición de un recurso de inconstitucionalidad si entiende que una Ley de las Cortes de Aragón vulnera el Estatuto de Autonomía de Aragón.

Por tanto, es evidente que El Justicia de Aragón posee competencia para emitir un informe sobre un proyecto o proposición de ley o sobre una ley aragonesa, puesto que, como hemos visto, sus competencias tienen un alcance mayor aún.

No está de más recordar que de forma ordinaria y regular esta Institución ha venido haciendo informes como el presente y así consta en los Informes anuales a las Cortes de Aragón. Cuestión distinta es que si después de un estudio jurídico, no se aprecia ninguna cuestión relevante que sea pertinente reflejar expresamente en dichos Informes anuales, únicamente se refleje, sin mayores y ociosas profundizaciones, que se ha realizado un seguimiento. Pero siempre queda constancia en el expediente obrante en esta Institución de las actuaciones practicadas.

Clarificados, pues, los aspectos relativos a la existencia de competencia y reiterando que se trata de una actuación específica, con absoluto respeto a las competencias propias de las Cortes de Aragón que en modo alguno son invadidas, procede entrar en el fondo del asunto.

4. PRESUPUESTO Y BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD.

4.1. RELEVANCIA CONSTITUCIONAL DEL PRESUPUESTO.

El presupuesto público, que el Tribunal Constitucional ha calificado como «vehículo de dirección y orientación de la política económica» (vid. SSTC 27/1981, fundamento

jurídico 2º y 65/1987, fundamento jurídico cuarto) es una materia de tal importancia que, como no podía ser de otra manera, tanto la Constitución (art. 134) como los Estatutos de Autonomía (ad. ex. art. 55 del de Aragón) regulan la materia. Estamos pues ante una materia cuya regulación legal puede ser examinada bajo el prisma de la relevancia constitucional.

Como señala el Tribunal Constitucional en el fundamento jurídico 4 a) de su Sentencia 76/1992:

«Desde la primera sentencia en la que abordó el tema de la Ley de Presupuestos, este Tribunal dio por sentado que se trata de una verdadera ley, considerando así superada la cuestión de su carácter formal o material de ley (STC 27/1981, fundamento jurídico 2). No obstante la afirmación reiterada (SSTC 27/1981, fundamento jurídico 2 y 65/1987, fundamento jurídico 3), de que el Parlamento aprueba los Presupuestos Generales que el Gobierno elabora (art. 134.1 CE) en el ejercicio de la función o competencia específica, desdoblada de la genérica potestad legislativa (art. 66.2 CE), hemos sostenido que los Presupuestos -en el sentido estricto de previsiones de ingresos y habilitaciones de gastos- y el articulado de la ley que los aprueba integra un todo, cuyo contenido adquiere fuerza de ley, y es objeto idóneo de control de constitucionalidad (STC 63/1986, fundamento jurídico 5).»

En el caso que nos ocupa, su objeto es idóneo para ser examinado desde el parámetro de contraste normativo del Estatuto de Autonomía de Aragón que se integra en el bloque de la constitucionalidad.

4.2. PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS CONSTITUCIONALIZADOS.

Tanto la Constitución como los Estatutos de Autonomía, y en concreto el de Aragón, consagran algunos principios presupuestarios:

- a) unidad
- b) universalidad
- c) temporalidad (anualidad)

Las leyes de presupuestos deben ajustarse a estos principios cuya vulneración acarrearía la inconstitucionalidad de aquéllas.

Sin pretender hacer un examen exhaustivo de estos principios, analizados profusamente por la doctrina, es imprescindible, para un encuadramiento general del objeto de este informe, hacer un análisis sumario de los mismos. Y, sobre todo, hacerlo a la luz de la jurisprudencia, en especial la constitucional, para calibrar el exacto alcance de esos principios, que, como se verá, no pueden ser interpretados en una forma mecanicista sino dialéctica.

a) y b) Los principios de unidad y universalidad pueden ser examinados conjuntamente, pues, como ha señalado García Añoveros¹ el segundo no es sino una vertiente del primero: si únicamente existe un presupuesto, obviamente, en el mismo deberán incluirse la totalidad de los gastos.

El principio de unidad presupuestaria implica, como se desprende del propio tenor literal, que en un mismo ejercicio el presupuesto es único, tal y como se prevé en el apartado Uno del artículo 55 del Estatuto de Autonomía de Aragón.

Sin embargo, no hay que confundir unidad con inmutabilidad. Es cierto que la Ley de Presupuestos debe contemplar todos los gastos del ejercicio, pero si con posterioridad a su aprobación surgieran nuevas necesidades de gasto no previs-

tas o insuficientemente previstas, la realización de tales gastos no es imposible, puesto que caben modificaciones presupuestarias, tanto en sede administrativa como parlamentaria (artículos 38 y ss. de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón). En ese sentido, hay que resaltar que, sin romper el principio de unidad presupuestaria, caben leyes distintas de la Ley de Presupuestos como son las leyes de crédito extraordinario y suplemento de crédito. A pesar de existir varias leyes el presupuesto sigue siendo único.

Si resaltamos esta cuestión, que puede parecer, a primera vista innecesaria dada su obviedad, es porque, como veremos, es importante a los efectos del objeto de este informe, uno de cuyos aspectos centrales es el concepto de presupuesto único, que, estrictamente, lo que supone es que todos los ingresos y gastos públicos deben figurar en el Presupuesto consignándose su íntegra cuantía, y que no caben ni ingresos ni pagos extrapresupuestarios.

Con independencia de que puedan producirse modificaciones presupuestarias sigue existiendo una caja única y una contabilidad igualmente única, porque sólo puede existir un presupuesto. Y, si no fuera así, se violaría el principio de unidad presupuestaria.

c) El principio de temporalidad (anualidad) igualmente previsto en el precitado artículo del Estatuto de Autonomía de Aragón está dialécticamente relacionado con el de unidad: el presupuesto único es anual, y los años son únicos, obviamente.

Por tanto, el presupuesto único de un año es el que incluye la totalidad de los ingresos y gastos de ese año. Y ese factor temporal, en especial en relación con los gastos que es la cuestión crucial del presente informe, debe ser examinado con cierto detenimiento.

En puridad, más que de acto de gasto, en singular, habría que hablar de actos de gasto, en plural. Tal y como se refleja en el artículo 49 de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón, la gestión económica y financiera de los créditos presupuestarios en sus diversas fases da lugar a distintos actos de gasto:

- a) autorización
- b) disposición
- c) reconocimiento de la obligación
- d) pago ordenado

El principio de temporalidad anual del presupuesto plantea algunos problemas de orden práctico, que dan lugar a previsiones normativas no incompatibles con dicho principio pero que lo modulan.

Como apunta Fuentes Vega² «la temporalidad de la Ley de Presupuestos exige, a nivel de principios, la incomunicabilidad de los créditos, en el sentido de que los de un año no pueden ser traspasados al siguiente, como acabamos de señalar, no menos cierto es que existen casos en que tal traspaso es obligado. Pensemos en efecto en obras a realizar en un periodo largo, en adquisición de maquinaria u objetos muebles, realizadas al final de la vida de un presupuesto y sin que haya habido tiempo material para ultimar la operación.

Para estos casos la Ley General Presupuestaria prevé la incorporación de los remanentes del ejercicio anterior al siguiente, de manera que pueden ser gastados como si se tratara de créditos del año corriente.»

La previsión del artículo 73 de la Ley General Presupuestaria es concordante con la del artículo 43.2 de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Esta previsión da una respuesta a los problemas derivados de actos de gasto realizados en un ejercicio presupuestario, pero que a la finalización de éste no se liquidaron.

Pero no son los únicos problemas que pueden surgir. Puede haber gastos sin consignación presupuestaria y que, no obstante la nulidad de pleno derecho, pueden generar obligaciones de pago a terceros por entrar en juego el instituto jurídico de la responsabilidad patrimonial de la administración pública (ex artículo 9.3 C.E.) o con consignación presupuestaria pero que no se puedan liquidar por falta material de dinero.

Situaciones como las anteriormente señaladas, y otras de análogas consecuencias, se dan con habitualidad en las distintas Administraciones Públicas -desafortunada habitualidad dicho sea de paso-, y, no obstante, ello no implica que por el principio de temporalidad anual del Presupuesto dichas Administraciones queden exoneradas de sus obligaciones.

La temporalidad como causa de extinción de las obligaciones económicas de la administración pública no guarda relación con el principio de presupuesto anual sino con el instituto jurídico de la prescripción. En ese sentido hay que recordar que el artículo 29 de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma establece lo siguiente:

«1. Salvo lo establecido por Leyes especiales prescribirán a los cinco años:

a) El derecho al reconocimiento o liquidación por la Hacienda de la Comunidad Autónoma de toda obligación que no se hubiera solicitado por la presentación de los documentos justificativos. El plazo se contará desde la fecha de notificación del reconocimiento o liquidación de la respectiva obligación.

b) El derecho a exigir el pago de las obligaciones ya reconocidas o liquidadas, si no fuese reclamado por los acreedores legítimos o sus derechohabientes. El plazo se contará desde la fecha de notificación del reconocimiento o contará desde la fecha de notificación del reconocimiento o liquidación de la respectiva obligación.

2. La prescripción se interrumpirá según lo dispuesto en el Código Civil, salvo lo establecido en leyes especiales.

3. Las obligaciones a cargo de la Comunidad Autónoma que hayan prescrito serán baja en las respectivas cuentas, previa tramitación del oportuno expediente.»

No rompe por tanto el principio de temporalidad el hecho de que compromisos de gastos cuyo origen es anterior al del año del ejercicio presupuestario den lugar a reconocimientos de obligaciones y pagos de las mismas en ese ejercicio, en el que, eso sí, inexcusablemente tendrá que existir consignación presupuestaria.

Al hilo de esta modulación del principio de temporalidad hay que recordar que, incluso, la propia Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón, en su artículo 41, establece lo siguiente:

«1. Con cargo a los créditos consignados en los estados de gastos solamente se podrán contraer obligaciones derivadas de adquisiciones de bienes o prestaciones que se realicen en el año natural correspondiente al ejercicio presupuestario.

2. No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, se imputarán a los créditos del ejercicio vigente en el momento de expedición de las órdenes de pago, las siguientes obligaciones:

a) Las que resulten del reconocimiento y liquidación de atrasos por retribuciones o indemnizaciones a favor del personal al servicio de la Comunidad Autónoma.

b) Las derivadas de ejercicios anteriores, que hayan sido reconocidas en el vigente para ser imputadas a créditos que tengan la condición legal de ampliables, según lo dispuesto en el artículo 39 de esta Ley.

c) Las de ejercicios cerrados, previa autorización del Consejero de Economía, que dispondrá la aplicación presupuestaria a la que habrán de imputarse.

Una vez satisfechas las obligaciones, podrán incorporarse remanentes de crédito presupuestario o saldos de autorizaciones cuando las obligaciones provengan del ejercicio de anterior.

La justificación de los documentos expedidos para hacer este tipo de obligaciones se determinará reglamentariamente.»

El concepto de presupuesto anual no se vulnera por la existencia de pagos que tienen su origen en un ejercicio anterior

En última instancia el principio de temporalidad lo que supone es que no se puede ordenar el pago de obligaciones si en el momento de hacerlo no existe consignación presupuestaria en los estados de gastos del Presupuesto vigente.

Una sentencia, relativamente reciente, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, la nº 3/1995, que declaró la nulidad de pleno derecho de un acuerdo plenario de un Ayuntamiento que aprobaba el pago de dos facturas por unos servicios prestados al mismo, es altamente ilustrativa de lo expuesto ut supra.

En el fundamento de derecho noveno se afirma lo siguiente:

«... es preciso señalar que cuando se aprobó su pago (el de las facturas), en fecha 17 de julio de 1992, según informe del Secretario del Ayuntamiento demandado, aportado en periodo probatorio, a instancia del actor, - prueba documental nº seis, apartados d.1, d.2 y d.3-, la consignación presupuestaria para la realización de la obra que generó esos gastos estaba recogida en el presupuesto de 1992, capítulo 6 del Estado de Gastos, que si bien se aprobó inicialmente en la misma sesión que las facturas, no recibió su aprobación definitiva hasta el 6 de noviembre siguiente, rigiendo hasta entonces el de 1991, que se entendía automáticamente prorrogado (art. 150.6 de la Ley de Haciendas Locales) y del que no consta que sufriera modificación alguna de las recogidas en los artículos 158, 159 y 160; por lo que la conformidad con lo prevenido en el artículo 154.5, los Acuerdos impugnados son nulos de pleno derecho en este punto.»

Los preceptos citados de la Ley de Haciendas Locales contienen previsiones análogas a las que hace al respecto la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón en sus artículos 38 y siguientes, y la fundamentación jurídica de esa sentencia es, por tanto, ilustrativa para el objeto que nos ocupa.

De otra parte, una sentencia de la Sala 4ª del Tribunal Supremo de 30 de Marzo de 1978, abrió una línea jurisprudencial constante en el sentido de que si no existe consignación presupuestaria en una ejercicio, las obligaciones contraídas por la Administración, habiendo cumplido por su parte el administrado su contraprestación previamente, la consecuencia jurídica es que habrá de habilitarse posteriormente,

incluso pudiendo suponer su inclusión en una anualidad presupuestaria posterior. Así, en considerando jurídico decimotercero, se afirma lo siguiente:

«Que, no obstante, la frase inserta en esta Base 10ª algún sentido tiene que tener, puesto que la propia parte recurrente no la niega, debiendo asignarle el que con ella se ha pretendido que la que la efectividad de la subvención quede supeditada a las consignaciones presupuestarias, pero no en la forma pretendida por la Administración, de que si estas consignaciones no existen la obligación contraída desaparezca, sino que la sociedad beneficiaria no podrá exigirla de inmediato, en la anualidad cronometrada...»

Y otra sentencia del Tribunal Supremo, más anterior aún de 4 de julio de 1966, en materia de contratos, al admitir la posibilidad de convalidación de contratos sin consignación presupuestaria, que son nulos de pleno derecho, se fundamentaba en que en caso contrario, siempre y cuando el contratista ya hubiese cumplido previamente con su contraprestación, se produciría un enriquecimiento injusto de la administración. Sin perjuicio de que, en puridad, no es posible hablar de convalidación cuando existe nulidad de pleno derecho sino más bien de reconocimiento de obligación por responsabilidad patrimonial, lo cierto es que, en cualquier caso, la administración deberá proceder a la realización de pagos, y que éstos, eventualmente pueden producirse en ejercicios posteriores al del origen de la obligación, salvo que se haya extinguido por prescripción en los términos que, en su momento, hemos examinado.

En efecto la citada sentencia afirmaba:

«**CONSIDERANDO CUARTO.-** Que, franqueado por lo expuesto, el paso al fondo del pleito, impugna la representación apelante la sentencia inferior, en cuanto a la tesis del enriquecimiento injusto que mantiene y a la conclusión del resarcimiento que falla, insistiendo en la argumentación de 1ª instancia de negar la implicación de la Diputación Provincial de Sevilla en los pactos de su Presidente con «S., P., S., A.», para la cimentación que ésta llevó a cabo de las manzanas 61, 66, y 67 de la Barriada de los Remedios, de dicha ciudad, mientras reconoce que efectivamente fue contratada la de la manzana 60, a cuyo pago -añade-, responden los 6.330.550 pesetas percibidos por la Sociedad; negada semejante fundamentación en los perfectos razonamientos de la sentencia recurrida que valoran racionalmente las pruebas aportadas, y aceptados como quedan, cabe destacar también que la representación de la Diputación Provincial va contra sus propios actos por su recalcitrante postura: a) Porque en las certificaciones conjugadas de actas de sesiones de la Corporación local pónese de manifiesto la compenetración del Pleno con su Presidente para acometer la construcción como entidad promotora de viviendas de protección oficial en la Barriada de los Remedios; b) Porque reconociendo como reconoce la Diputación haber contratado la cimentación de la manzana 70, con «S., I., P., S., A.» se certifica la inexistencia de partida presupuestaria con que abonar esta obra y como no obstante se pagaron a la Sociedad, según repetidamente se dice, no ya las de 1.621.904 pesetas de la manzana 70, sino 6.330.550,01 pesetas, en que se hallan englobadas, con fondos de la Corporación, contra certificaciones de obra expedidas por su arquitecto provincial y correspondientes a las cuatro referidas manzanas, sin que conste

que posteriormente se haya seguido procedimiento alguno por irregularidad de estos justificantes y pagos, surge de todo ello la convicción de la contratación, bajo el mismo régimen, a la Sociedad reclamante de la cimentación de las cuatro manzanas de autos, de la 70 y de las demás, y la obligatoriedad consecuente de la liquidación general de lo convenido, sin distingo alguno hacia la manzana 70; y c) Que la misma invocación en conclusiones y en la apelación, del art. 1174 del C. Civ., en intento de acreditar que se hallaba saldada la deuda de la obra de la manzana 70 por aplicación preferente a ella de las sumas libradas, viene a admitir la existencia de adeudo, ya que el precepto actúa cabalmente en base (art. 1172) de varias deudas adeudadas de la misma especie a favor de un acreedor; luego, reconocido como tal a la repetida Sociedad para la manzana 70, se deriva de ahí que lo es también en las 61, 66 y 67, de las que habrían de provenir las varias deudas en la unificación requerida para poder servirse del art. 1174 esgrimido.

CONSIDERANDO QUINTO.- Que la pretensión de desvalorizar ante la Empresa actora el acto o los actos de adjudicación de las obras por no ajustarse a la normativa de la contratación, tampoco puede prevalecer, puesto que a la Sociedad le comunicó oficialmente aquella concesión el Presidente de la Diputación que la representa, conforme al art. 268 f) de la Ley de Régimen Local, incluso con atribuciones (ap. e) para acordar la ejecución de las obras y servicios, y como éstas es dable concertarlas directamente, sin licitación anterior, en los casos que señala el art. 311 de la misma Ley, y no afecta a la eficacia del contrato la falta de escritura (art. 48 del Reglamento de 9 de diciembre 1953) (Re. 1054 y Ap. 51-55, 4029), no hay motivo alguno para dudar de la buena fe de la Empresa adjudicataria, máxime cuando se certificaron formal y oficialmente las obras y se fueron pagando también sin obstaculización alguna en cuanto realizadas, o sea que si hubo vulneración de normas no cabe imputarla a la Sociedad demandante, ante la cual la personalidad administrativa contratante ninguna anormalidad reflejaba: de ahí que si la Diputación procedió irreglamentariamente no puede alegar su vicio en mira de anular lo concertado en la virtualidad que da el art. 1258 y desentenderse de su pago, ya que en derecho positivo no permiten el art. 1342 del mismo C. Civ. en lo concerniente a la contratación y el art. 115, n.º 2.º, de la L. Pr. Adm. de 17 de julio 1958 en lo que atañe a los actos administrativos: preceptiva a que se amolda naturalmente la doctrina de estas Salas, al declarar que nadie puede invocar a su favor el motivo de nulidad que haya originado.

CONSIDERANDO SEXTO.- Que si en verdad han de manejarse con cautela los arbitrios de equidad tendientes a establecer la justicia conmutativa, su observancia es llamada especialmente en la contratación, cuando se hubieren de producir desigualdades irritantes en las prestaciones recíprocas que la informan en las conductas interesadas, y patente aquí como «S., I., P., S., A.», rindió adecuadamente su obra en las manzanas de referencia, cual se halla certificada al completo, pugnaria con la mentada justicia y no sería conforme a Derecho (art. 41 de la L. 27 diciembre 1956) que se beneficiaría de aquélla la otra parte liberándose del pago de su encargo en la porción que niega, por lo que también

estuvo en su punto la visión del enriquecimiento injusto con que la sentencia inferior razona y que la apelación trata vanamente de desvirtuar.»

Y es que, como ya hemos dicho, no cabe una hermeneútica mecanicista de los principios presupuestarios, debiendo tener siempre presente que el presupuesto sirve a la finalidad de que la administración pague sus obligaciones, cuyo origen no es el presupuesto.

En relación con esta consideración, y al objeto de entender en sus justos términos el alcance de la autorización presupuestaria de gasto, cabe citar que en el fundamento jurídico quinto de la Sentencia del Tribunal Constitucional 13/1992, de 6 de febrero se afirma:

«...debe tenerse presente como punto de arranque -según se dejó dicho en la STC 63/1986, fundamento jurídico sexto- la distinción entre la fuente jurídica del gasto público -normalmente la Ley de Presupuestos- y la de las obligaciones del Estado. Los créditos consignados en los estados de gastos de los Presupuestos Generales no son fuente alguna de obligaciones; sólo constituyen autorizaciones legislativas para que dentro de unos determinados límites la Administración del Estado pueda disponer de los fondos públicos necesarios para hacer frente a sus obligaciones. La fuente de éstas debe buscarse fuera de dichas consignaciones presupuestarias, ya sea en la Ley, ya en los negocios jurídicos o en los actos o hechos que según derecho las generan como señala el art. 42 de la L.G.P.»

Como muy acertadamente resume la reciente Sentencia del Tribunal Constitucional 294/1994, de 7 de noviembre, en su FJ 3º:

«Para una cabal comprensión de esta cuestión... es preciso arrancar del peculiar entrecruzamiento entre la legalidad administrativa, entendida como sometimiento pleno de la actuación administrativa a la Ley y al Derecho (art. 103.1 C.E.), y la legalidad presupuestaria en el régimen jurídico de las obligaciones pecuniarias del Estado ... cuyas vicisitudes aparecen condicionadas en su exigibilidad y momento de pago a la existencia del correspondiente crédito presupuestario consignado en los Presupuestos Generales del Estado.

Las obligaciones económicas del Estado válidamente nacidas de la Ley, de los negocios jurídicos y de los actos o hechos que, según Derecho, las generen no podrán ser cumplidas si no existe crédito presupuestario suficiente para hacerles frente (art. 42 y 43.1 de la Ley General Presupuestaria) siendo nulos los actos de ejecución presupuestaria o de disposición del gasto que incumplan esta prohibición (art. 60 L.G.P.).

Este entrecruzamiento entre el principio de legalidad administrativa y el de legalidad presupuestaria, tiene su raíz en la separación o desconexión entre la fuente de las obligaciones del Estado o título jurídico del cual pueden nacer válidamente las obligaciones económicas del Estado y la fuente del gasto público, esto es el procedimiento específico a través del cual la Hacienda cumple sus obligaciones contraídas y se libera de sus deudas mediante el pago.»

Concluye por ello el Tribunal Constitucional en los siguientes términos:

«Como ha advertido la Sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo, de 6 de marzo de 1978, a propósito, precisamente, de un supuesto de inactividad administrativa que deja sin cumplimiento un mandato legal

de equiparación retributiva entre el Profesorado, <<sin que tampoco sea utilizable como excusa a la Administración para la adopción de tales medidas la inexistencia de créditos presupuestarios, pues la habilitación de los mismos no es condicionante para la existencia del derecho que se reconoce, sino que, por el contrario, será una consecuencia de su declaración>>».

El artículo 26.1 la ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón tiene un contenido análogo al 42 de la Ley General Presupuestaria, y, en ese sentido, las citas jurisprudenciales constitucionales son plenamente adecuadas.

4.3 EL QUID DEL PRESUPUESTO EN EL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD.

4.3.1. Planteamiento general.

Si el núcleo nodal del objeto de este informe está en si el Proyecto de L.E.R.I.O.C. contiene previsiones que en caso de su aprobación podrían vulnerar la exigencia del artículo 55.1 del Estatuto de Autonomía de Aragón de que el presupuesto responda a los principios de unidad, universalidad y temporalidad (anualidad), es patente que la primera cuestión a dilucidar es qué es el presupuesto a los efectos de lo previsto en dicho artículo, que es análogo a lo previsto en el artículo 134 de la Constitución.

Y decimos que el núcleo nodal está ahí porque en lo que no se aprecia ninguna vulneración estatutaria es en la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 1995, dado que es evidente el hecho de que en ese año no ha habido más que una Ley de Presupuestos y el Proyecto de L.E.R.I.O.C. puesto que no ha sido aprobado en 1995, incluso si sus previsiones fueran contrarias al Estatuto de Autonomía, no podrían incidir en ese ejercicio presupuestario.

No es extraño que el Proyecto de L.E.R.I.O.C. haya suscitado dudas sobre su adecuación al Estatuto de Autonomía de Aragón por la complejidad de la materia, en cierta medida conceptualmente arborescente, y por su carácter innovador en cuanto a la técnica jurídica utilizada.

El Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de abordar en relación con el artículo 134 de la Constitución Española un análisis muy exhaustivo sobre la materia presupuestaria, que, como veremos, permite, a nuestro juicio y siempre respetando cualquier otro discrepante, despejar esas dudas.

Para poder calibrar si el Proyecto de L.E.R.I.O.C., en caso de aprobación, podría acarrear que durante un mismo ejercicio presupuestario coexistieran dos Leyes de Presupuestos atribuyéndose esa naturaleza jurídica a la eventual L.E.R.I.O.C., habrá que determinar a la luz de la jurisprudencia constitucional qué es, y también qué no es un presupuesto. Es decir habrá que hacer una doble delimitación: positiva y negativa.

4.3.2. Delimitación positiva.

La sentencia 76/1992 de 14 de mayo, del Tribunal Constitucional en su fundamento jurídico cuarto afirma lo siguiente:

«Así pues las Leyes Anuales de Presupuestos tienen un contenido mínimo, necesario e indisponible (STC 65/197, fundamento jurídico 4º) constituido por la expresión cifrada de la previsión de ingresos y la habilitación de gastos,...»

Aunque la Ley de Presupuestos pueda contener otras relaciones eventualmente, -cuestión ésta sobre la que haremos una referencia específica en otro apartado- lo que constituye el contenido material propio de dicha ley a los efectos del artículo 134 de la Constitución, y a su vez del artículo 54.1 del Estatuto de Autonomía de Aragón es el que se refleja en la cita jurisprudencial constitucional.

Hay que destacar que así como respecto de los gastos la Ley de Presupuestos contiene una habilitación o autorización, respecto de los ingresos no existe tal, sino una previsión, esto es una estimación aproximada, que, eso sí, no es irrelevante jurídicamente porque opera como límite de los gastos. Pero la Ley de Presupuestos no es la fuente jurídica de los ingresos públicos. Sin pretender analizar una a una las fuentes jurídicas de los ingresos públicos, lo que nos desviaría del objeto de este informe, si es preciso hacer esta matización, y fundamentarla aun sumariamente, por su relevancia jurídica.

Es más, la propia Constitución Española excluye expresamente de la Ley de Presupuestos la principal fuente jurídica de los ingresos públicos: la creación de tributos. En efecto el apartado 7 del artículo 134 establece que:

«La Ley Presupuestos no puede crear tributos. Podrá modificarlos cuando una ley tributaria sustantiva así lo prevea».

Y no reserva a la Ley de Presupuestos la segunda fuente jurídica de los ingresos públicos: la emisión de Deuda Pública o el contraimiento de crédito, que se regula en un artículo distinto del 134, el 135 CE, como, sucede en el Estatuto de Autonomía de Aragón, en el que esa fuente se regula en el artículo 51, mientras la Ley de Presupuestos, como hemos visto, se regula en el artículo 55.

Ello sin perjuicio de que como se establece en el apartado 2. del artículo 35 CE:

«Los créditos para satisfacer el pago de interés y capital de la Deuda Pública del Estado se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de los presupuestos y no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión.»

4.3.3. Delimitación negativa.

No obstante lo reflejado en el apartado anterior, quizás la cita jurisprudencial más esclarecedora no sea ésta, aun siéndolo altamente, sino la de la sentencia del Tribunal Constitucional 126/1987, de 16 de julio, que, en su fundamento jurídico quinto, realizó una delimitación negativa con ocasión del examen de la constitucionalidad de la Ley 5/1983 de medidas urgentes en materia presupuestaria, financiera y tributaria.

Esta sentencia nos parece de capital importancia porque deja meridianamente claro que no todas las normas que guardan relación con la materia presupuestaria deben estar incluidas en la Ley de Presupuestos a la cual la Constitución Española le reserva una parte, sustancial si se quiere, pero sólo una parte, que es precisamente la que hemos visto en el apartado anterior de la delimitación positiva.

Sin entrar en el detalle de la cuestión dilucidada en la Sentencia, hay que resaltar, sin embargo, que sustancialmente es aplicable al caso que nos ocupa, porque la línea argumental para cuestionar la constitucionalidad la Ley 5/1983 era atribuirle el carácter de Ley de Presupuestos, entendiendo que la misma no se ajustaba a lo previsto en el artículo 134 de la Constitución Española, lo que el Tribunal Constitucional desestimó.

En ese sentido, la sentencia afirmó lo siguiente:

«La Ley -se afirma- tiene naturaleza presupuestaria, pues no es más que la convalidación del RDley 24/1982, de 29 de diciembre (RCL 1982, 3500 y RCL 1983, 117), por el que se adoptaron determinadas medidas urgentes en materia presupuestaria, prorroga los Presupuestos Generales del Estado, y su estructura responde al modelo habitual de las Leyes de Presupuestos al incluir normas de financiación de los Entes públicos, modificaciones de tributos vigentes y disposiciones transitorias que confirman los mandatos de la Ley de Presupuestos para 1982.

No cabe desconocer que la Ley 5/1983, lo mismo que el RDley 24/1982 (RCL 1982, 3500), aparecen relacionados con la actividad presupuestaria del Estado en cuanto a través de ellos se adopta una serie de medidas encaminadas a hacer frente a la situación creada por la imposibilidad de aprobar los Presupuestos Generales del Estado con anterioridad al 1 de enero de 1983. En efecto, por este motivo y con independencia de la actuación automática del mecanismo de la prorroga presupuestaria prevista en el artículo 134.4 de la CE, se dictó el mencionado Decreto-Ley, de medidas urgentes en materia presupuestaria, financiera y tributaria, que posteriormente fue convalidado, acordándose su tramitación como proyecto de Ley por el procedimiento de urgencia. Dicho proyecto de Ley se convirtió en la Ley 5/1983, y su estructura y contenido responden a las del Decreto-Ley, con algunas modificaciones entre las que se incluye la Disposición adicional sexta.

Pero estas circunstancias no autorizan a concluir que la Ley 5/1983 sea una Ley de Presupuestos. Es cierto que se trata de una ley compleja que contiene normas relativas a las operaciones financieras del sector público, normas de contratación y normas tributarias. Pero el hecho de que algunas de estas normas, especialmente las primeras, tengan naturaleza estrictamente presupuestaria, no convierte a dicha ley en una Ley de Presupuestos. La Ley a que se refiere en sus distintos apartados el art. 134 de la CE es aquella que, como núcleo fundamental, contiene la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado, es decir, las previsiones de ingresos y las autorizaciones de gastos para un ejercicio determinado.»

Lo reflejado en cursiva, y especialmente la referencia a las operaciones financieras, permite una delimitación negativa del quid constitucional del contenido esencial de la Ley de Presupuestos a los efectos del artículo 134 de la Constitución Española y, en consecuencia, a los efectos del artículo 55.1 del Estatuto de Autonomía de Aragón.

Habida cuenta que, de conformidad con el artículo 1.1 de la Ley orgánica 2/1979, de 3 de octubre, el Tribunal Constitucional es «intérprete supremo de la Constitución», todas las instituciones del Estado, y por supuesto El Justicia de Aragón entre ellas, deben acomodarse a lo que de la jurisprudencia constitucional se desprenda.

4.3.4. Contenido eventual de la Ley de Presupuestos. La inclusión de materia propia de la potestad legislativa.

Es sabido que las Leyes de Presupuestos incluyen a menudo regulaciones que exceden el contenido esencial constitucionalmente configurado, pero ello no implica que

esas regulaciones, por su inserción dentro de dichas Leyes, dejen de ser materia ajena a la potestad legislativa ordinaria y necesariamente deban incluirse en Leyes de Presupuestos, sino que se trata de una cuestión opcional, pudiendo utilizarse la vía de la Ley ordinaria o la de la Ley de Presupuestos indistintamente.

Así lo afirma el Tribunal Constitucional en el fundamento jurídico cuarto de su sentencia 76/1992 al afirmar que además del contenido específico necesario de las Leyes de Presupuestos existe:

«... un contenido posible no necesario y eventual que puede afectar a materias distintas a ese núcleo esencial constituido por la previsión de ingresos y la habilitación de gastos»

Eso sí, la misma sentencia puntualiza que ese contenido posible tiene unos límites, y en el mismo fundamento jurídico precitado recuerda que:

«...el Tribunal ha establecido dos condiciones: la conexión de la materia con el contenido propio de este tipo de leyes y la justificación de la inclusión de esta materia conexas en la Ley que aprueba anualmente los Presupuestos Generales.»

Y, además y en todo caso, hay que tener presente que incluso en esos supuestos el hecho de que se produzca la inclusión de una determinada materia no se produce una congelación normativa (no ya de rango, porque no hay jerarquía de leyes, sino ni siquiera del tipo de legislación conforme a la dualidad en la potestad legislativa articulada en el binomio Ley de Presupuestos-ley ordinaria).

En el ya citado fundamento jurídico 5 de la sentencia del Tribunal Constitucional 126/1987, de 16 de julio se señalaba en relación con esta cuestión y respecto de la Ley de Presupuestos:

«Y, si bien dentro de la misma es posible incluir materias que no siendo estrictamente presupuestarias inciden en la política de ingresos y gastos del sector público o la condicionan, ello sólo puede efectuarse dentro de ciertos límites -derivados de la propia Constitución, en el caso de los tributos- y ni tal inclusión puede desvirtuar el contenido primordial que caracteriza a dicha Ley ni de ella se sigue que dichas materias hayan de formar parte necesariamente de su contenido y no puedan ser reguladas por Ley ordinaria.»

Una vez examinados, desde una perspectiva general, todos y cada uno de los aspectos atinentes al Proyecto de L.E.R.I.O.C., excepto los relativos a las previsiones del Reglamento de las Cortes de Aragón que por exceder de la competencia estricta de El Justicia de Aragón se han excluido expresamente, procede proyectar todos los elementos de análisis sobre el contenido concreto de dicho proyecto para, mediante la adecuada subsunción, extraer las consecuencias jurídicas correspondientes. A lo que procedemos a continuación.

5. LA NATURALEZA JURÍDICA DEL PROYECTO DE L.E.R.I.O.C.

5.1. PLANTEAMIENTO GENERAL.

Para que el contenido del proyecto de L.E.R.I.O.C. pueda vulnerar los principios presupuestarios contenidos en el artículo 55.1 del Estatuto de Autonomía de Aragón el mismo debería tener la naturaleza jurídica de una Ley de

Presupuestos a los efectos del citado artículo, puesto que si no la tuviera no sería posible que se vulnerara el mismo. La vulneración se produciría si como consecuencia de la aprobación del proyecto de Ley en un mismo ejercicio presupuestario coexistieran dos Leyes de Presupuestos, lo que daría lugar a dos documentos presupuestarios independientes y las correlativas contabilidades y cajas, con quebranto de la unidad presupuestaria.

Por razones metodológicas procede realizar en primer lugar una delimitación negativa (sin perjuicio de una posterior positiva) de la naturaleza jurídica del proyecto, puesto que si de esta delimitación se dedujese que el mismo no es un proyecto de Ley de Presupuestos a los efectos del artículo 55.1 del Estatuto de Autonomía, no podría haber colisión con el mismo, y lo que procedería es, una vez hecha la delimitación positiva, analizar si por su naturaleza jurídica su contenido se acomodaría al precepto del Estatuto de Autonomía de Aragón que le fuera de aplicación.

5.2. DELIMITACIÓN NEGATIVA.

El Proyecto de L.E.R.I.O.C. no contiene ni previsión de ingresos ni autorización de gastos, que concurriendo en un mismo texto legal es lo que define a una ley cuya naturaleza jurídica pueda reputarse como propia y específica de una Ley de Presupuestos. En ninguno de sus artículos es posible encontrar los elementos constitutivos del contenido necesario -conforme se desprende de la jurisprudencia constitucional examinada en apartados anteriores- de una Ley de Presupuestos a los efectos del artículo 55.1 del Estatuto de Autonomía de Aragón.

En cuanto a ingresos no se hace ninguna estimación de los que pudieran existir en ningún ejercicio presupuestario concreto. Lo que hace la Ley es otorgar una autorización de endeudamiento, pero esta cuestión la abordaremos con ocasión del análisis de la delimitación positiva, y en este momento únicamente lo apuntamos para la mejor comprensión de la delimitación negativa.

En cuanto a gastos, igualmente ninguna autorización se contiene para realizarlos al amparo de la eventual L.E.R.I.O.C., tanto porque ningún artículo lo prevé, como porque uno de ellos, el 5, expresamente remite la Ley de Presupuestos de cada ejercicio la consignación correspondiente en los créditos presupuestarios. Es decir que expresamente se refleja que la autorización de gasto se contiene en una norma distinta de la eventual L.E.R.I.O.C.

La entrada en vigor de la L.E.R.I.O.C. si se aprobase en los términos del proyecto, por decirlo en términos inequívocos, no permite realizar pagos a terceros. La autorización para los gastos habrá de contenerse en la Ley de Presupuestos de los distintos ejercicios, figurando las consignaciones en el estado de gastos.

El Proyecto de L.E.R.I.O.C. no tiene estado de gastos sino un anexo que carece de esa naturaleza jurídica, sirviendo a los únicos efectos de especificar las finalidades para las que se autoriza el endeudamiento.

Es así, pues, que faltando los elementos constitutivos, y en especial la habilitación o autorización para realizar gastos, el Proyecto de L.E.R.I.O.C. no tiene naturaleza jurídica de Ley de Presupuestos a los efectos del artículo 55.1 del Estatuto de Autonomía de Aragón, que en consecuencia no se vería vulnerado por la aprobación del citado Proyecto de ley.

5.3. DELIMITACIÓN POSITIVA.

Una vez que hemos concluido que a nuestro juicio, y vista la jurisprudencia, en especial la del Tribunal Constitucional, la naturaleza jurídica del Proyecto de L.E.R.I.O.C. no es la propia de una Ley de Presupuestos, procede analizar cuál es su naturaleza jurídica e, incluso, cuál es su relación con la Ley de Presupuestos. Cuestión esta última que abordaremos en otro apartado.

En cuanto a la naturaleza jurídica del Proyecto de L.E.R.I.O.C. hay que apuntar que se trata de una Ley de las previstas en el artículo 51 del Estatuto de Autonomía de Aragón, cuyo tenor literal es el siguiente:

«1. La Comunidad Autónoma de Aragón, mediante Ley de Cortes de Aragón, podrá recurrir a cualquier tipo de préstamo o crédito, emitir deuda pública o títulos equivalentes para financiar gastos de inversión, con sujeción al ordenamiento vigente.

2. El volumen y características del endeudamiento se establecerán por Ley de Cortes de Aragón, de acuerdo con la ordenación general de la política crediticia y en coordinación con el Estado.

3. Los títulos emitidos tendrán la consideración de fondos públicos a todos los efectos»

Dado que el Estatuto remite a una Ley de Cortes el volumen y características de las leyes de endeudamiento, únicamente aparece como límite de la amplia capacidad de configuración legal lo que en la materia pudiera establecer la legislación estatal, y en especial la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (a la que se remite, por cierto el artículo 66.2 del Estatuto de Autonomía de Aragón) y en cuyo artículo 14.2 se autoriza a las Comunidades Autónomas a concertar operaciones de crédito, cualquiera que se la forma en que se documenten, por plazo superior a un año en determinadas condiciones:

«a) Que el importe total del crédito sea destinado exclusivamente a la realización de gastos de inversión.

b) Que el importe total de las anualidades de amortización por capital y por intereses no exceda del 25 por 100 de los ingresos corrientes de la Comunidad Autónoma.»

Y los siguientes apartados se establece, a su vez, lo siguiente:

«3. Para concertar operaciones de crédito en el extranjero y para la emisión de deuda o cualquier otra apelación al crédito público, las Comunidades Autónomas precisarán autorización del Estado.

4. Las operaciones de crédito de las Comunidades Autónomas deberán coordinarse entre sí y con la política de endeudamiento del Estado en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

5. La Deuda Pública de las Comunidades Autónomas y los títulos valores de carácter equivalente emitidos por éstas estarán sujetos, en lo no establecido por la presente Ley, a las mismas normas y gozarán de los mismos beneficios y condiciones que la Deuda Pública del Estado.»

Las peculiaridades de las Leyes de endeudamiento autonómicas no tienen otro límite que el de la legislación estatal, y en todo lo demás el legislador autonómico puede introducir lo que entienda oportuno, incluso haciendo conexiones con otras normas distintas como pueden ser las Leyes de Presupuestos, o extendiendo la vigencia de la autorización a

varios ejercicios, puesto que ninguna prohibición contiene el Estatuto de Autonomía al respecto.

El proyecto de L.E.R.I.O.C. tiene por objeto una autorización de endeudamiento tal y como se refleja en su artículo 1 y se va desarrollando en el resto de artículos y disposiciones, si bien en el artículo 5 se establece una conexión con las Leyes de Presupuestos.

5.4. LA RELACIÓN ENTRE EL PROYECTO L.E.R.I.O.C. Y LAS LEYES DE PRESUPUESTOS.

La conexión precitada en el apartado anterior supone un relación de las Leyes de Presupuestos y una eventual L.E.R.I.O.C, pero con una cierta subordinación o condicionamiento de esta última citada a las primeras, dado que en el caso de que en las Leyes de Presupuestos no se consignaran las dotaciones correspondientes a las que hace referencia el artículo 5 del Proyecto de L.E.R.I.O.C., habida cuenta de la específica vinculación de la autorización de endeudamiento a las finalidades que figuran en los Anexos, no podrían dedicarse a otras finalidades distintas.

La posibilidad de relación entre dos leyes no es algo contrario al Ordenamiento Jurídico y ni siquiera inusual, existiendo numerosos ejemplos en ese sentido, debiendo establecerse las correspondiente concordancias normativas.

En todo caso, y como ha señalado el Tribunal Constitucional, incluso el hecho de que la Ley de Presupuestos guarde relación con otras normas no afecta a su naturaleza (y tampoco a las de endeudamiento, ni en general a ninguna ley).

Así, en el fundamento jurídico quinto de su sentencia 63/1986 señaló:

«...que el contenido de los Presupuestos Generales del Estado integra, junto con su articulado la Ley de Presupuestos Generales del Estado y que, por lo que se refiere a los estados de autorización de gastos, cada una de las Secciones presupuestarias, que contienen los créditos destinados a hacer frente a las correspondientes obligaciones del Estado adquiere fuerza de Ley a través de la norma de aprobación incluida en el artículo 1º de las respectivas Leyes de Presupuestos. Y no pierde tal carácter por el hecho de que para su comprensión, interpretación e incluso integración sea preciso acudir a otros preceptos, tal como ocurre con muchas normas jurídicas.»

Con esta última cita jurisprudencial constitucional puede darse por concluido el informe, una vez que en el mismo se han analizado, a nuestro parecer, todas las cuestiones que dentro del ámbito de competencias de esta Institución eran susceptibles de examen, pudiendo extraerse las siguientes conclusiones:

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El Proyecto de L.E.R.I.O.C. no tiene naturaleza jurídica de Ley de Presupuestos y, por tanto, de este proyecto no se deriva ninguna separación o división de Estados de Gastos en dos presupuestos distintos dentro de un mismo ejercicio, por lo que no se vulneraría en el caso de su aprobación el artículo 55.1 del Estatuto de Autonomía de Aragón.

SEGUNDA.- El Proyecto de L.E.R.I.O.C. tiene naturaleza jurídica de ley de endeudamiento ajustándose a lo previsto en el artículo 51 del Estatuto de Autonomía de Aragón».

El Informe fue remitido al Ilmo. Sr. D. Jesús Lacasa Vidal, solicitante del mismo, así como, para su conocimiento, a los Excmos. Sres. D. Santiago Lanzuela Marina, Presidente de la Diputación General de Aragón y D. Rafael Zapatero González, Consejero de Economía, Hacienda y Fomento.

B) Asimismo, durante 1995 se han llevado en el área de Defensa del Estatuto dos expedientes sobre los traspasos de servicios sanitarios desde las Diputaciones Provinciales de Huesca y Zaragoza a la Diputación General de Aragón:

— Decreto 107/1995, de 9 de mayo, sobre traspaso de funciones, servicios y establecimientos sanitarios de la Diputación Provincial de Huesca al Servicio Aragonés de Salud.

— Decreto 143/1995, de 23 de mayo, sobre traspaso de funciones, servicios y establecimientos sanitarios de la Diputación Provincial de Zaragoza al Servicio Aragonés de Salud.

Con relación a estos expedientes, hemos de poner de manifiesto que ambos Decretos tienen como finalidad dar cumplimiento a lo previsto en la Disposición Transitoria Segunda de la Ley 2/1989, de 21 de abril, del Servicio Aragonés de Salud, al objeto de que en un plazo máximo de 2 años a partir de la entrada en vigor de la misma, se transfirieran los centros, servicios y establecimientos sanitarios de titularidad de las corporaciones locales aragonesas a la Diputación General de Aragón. Es, por tanto, un cumplimiento notablemente tardío de esta previsión legal, que debía haberse llevado a cabo antes del 28 de abril de 1991. Además, en el caso del Decreto 143/1995 (Diputación Provincial de Zaragoza), es un cumplimiento parcial, pues sólo se refiere a las funciones, servicios y medios en materia de salud mental.

3. EXPEDIENTES DE SEGUIMIENTO DE NORMAS, DISPOSICIONES O ACTOS ESTATALES.

3.1.- Expedientes referidos a Leyes

Los expedientes sobre normas estatales tramitados durante 1995 han sido los siguientes:

— Proposición de Ley sobre modificación del Régimen Jurídico de las Cámaras Agrarias, posteriormente denominada Proposición de Ley por la que se modifica la Ley 23/1986, de 24 de diciembre, por la que se establecen las bases del Régimen Jurídico de las Cámaras Agrarias, modificada por la Ley 23/1991, de 15 de octubre (Ley 37/1994, de 27 de diciembre).

— Proposición de Ley reguladora de la televisión local, presentada por el Parlamento de Cataluña.

— Proposición de Ley reguladora de los trasvases de agua entre cuencas hidrográficas (presentada por las Cortes de Castilla-La Mancha)

— Proyecto de Ley Orgánica del Código Penal (Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre).

Nos detendremos de un modo especial en este último expediente.

Expediente D III - 80/95 - DEA

Nuestra actuación se ha centrado en el seguimiento de las iniciativas parlamentarias que culminaron con la aceptación por la Ponencia de la enmienda 106 (GV-PNV y Sr. Albis-

tur) al artículo 481 relativa a las actuaciones de obstaculización de la investigación del Defensor del Pueblo u órganos equivalentes de las Comunidades Autónomas, castigando a las autoridades o funcionarios que llevaran a cabo la misma como reos del delito de desobediencia, imponiéndoseles además la pena de suspensión de empleo o cargo público por tiempo de seis meses a dos años.

Tras las diversas vicisitudes por las que atravesó la tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley Orgánica, en el texto definitivamente aprobado, este contenido a que nos venimos refiriendo quedó incluido en el artículo 502, según el cual

«1. Los que, habiendo sido requeridos en forma legal y bajo apercibimiento, dejaren de comparecer ante una Comisión de Investigación de las Cortes Generales o de una Asamblea Legislativa de Comunidad Autónoma, serán castigados como reos del delito de desobediencia. Si el reo fuera autoridad o funcionario público, se le impondrá además la pena de suspensión de empleo o cargo público por tiempo de seis meses a dos años.

2. En las mismas penas incurrirá la autoridad o funcionario que obstaculizare la investigación del Defensor del Pueblo, Tribunal de Cuentas u órganos equivalentes de las Comunidades Autónomas, negándose o dilatando indebidamente el envío de los informes que éstos solicitaren o dificultando su acceso a los expedientes o documentación administrativa necesaria para tal investigación.»

Nos parece de gran importancia la protección que, para el más eficaz desarrollo de las competencias atribuidas a nuestra Institución, representa el contenido de este artículo, por lo que debemos mostrar nuestra satisfacción, y así se lo hicimos saber al Excmo. Sr. Ministro de Justicia e Interior, en escrito de fecha 20 de junio de 1995.

También fue objeto de nuestra atención, en un momento concreto de la tramitación parlamentaria, el contenido del artículo 483 del mismo Proyecto de Ley. Este artículo (incluido dentro del Libro II, Título XVIII «Delitos contra La Constitución», Capítulo III «De los delitos contra las Instituciones del Estado y la división de poderes»), afirmaba que «Los hechos descritos en este Capítulo se castigarán con las penas previstas en los anteriores artículos, en sus respectivos casos, cuando fueren cometidos contra la Asamblea Legislativa o el Consejo de Gobierno, o alguno de sus miembros, de cualquier Comunidad Autónoma».

Si tenemos en cuenta el conjunto de Estatutos de Autonomía, podemos obtener la conclusión de que en este artículo se pretendía proteger a los órganos institucionales o poderes de cada una de las Comunidades Autónomas que vienen constituidos, en la generalidad de los supuestos, por los respectivos Consejos de Gobierno, con su Presidente, y las Asambleas Legislativas.

En efecto, el Estatuto de Autonomía para el País Vasco considera poderes de esta Comunidad Autónoma al Parlamento y al Gobierno y su Presidente o Lendakari (art. 24.1); el Estatuto de Autonomía de Cataluña menciona como instituciones de la Generalidad, el Parlamento, el Presidente y el Consejo Ejecutivo o Gobierno (art. 29.1); el Estatuto de Autonomía para Galicia afirma que las instituciones que ejercen los poderes de la Comunidad Autónoma son el Parlamento, la Junta y su Presidente (art. 9.1); el Estatuto de Autonomía de Andalucía considera a la Junta de Andalucía como la institución en que se organiza políticamente el auto-

gobierno de la Comunidad, estando integrada por el Parlamento, el Consejo de Gobierno y el Presidente de la Junta (art. 24); el Estatuto de Autonomía para Asturias declara órganos institucionales de la Comunidad a la Junta General, el Consejo de Gobierno y el Presidente (art. 22); el Estatuto de Autonomía para Cantabria proclama que los poderes de esa Comunidad se ejercerán a través de la Diputación Regional, integrada por la Asamblea Regional, el Consejo de Gobierno y el Presidente (art. 7); el Estatuto de Autonomía de la Rioja considera órganos de la Comunidad a la Diputación General, el Consejo de Gobierno y su Presidente (art. 16.1); el Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia declara órganos institucionales de la Región a la Asamblea Regional, el Presidente y el Consejo de Gobierno (art. 20); el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana afirma que el conjunto de las instituciones de autogobierno de la Comunidad constituye la Generalidad Valenciana, de la que forman parte las Cortes o «Corts», el Presidente y el Gobierno o «Consell» (art. 9); el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha proclama que los poderes de la región se ejercen a través de la Junta de Comunidades, de la que son órganos las Cortes, el Presidente y el Consejo de Gobierno (art. 8); el Estatuto de Autonomía de Canarias señala que los poderes de la citada Comunidad se ejercen a través del Parlamento, del Gobierno y de su Presidente (art. 7.1); la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra afirma que las Instituciones forales de Navarra son el Parlamento o Cortes, el Gobierno o Diputación Foral y su Presidente (art. 10); el Estatuto de Autonomía de Extremadura declara que esa Comunidad ejercerá sus poderes a través de la Asamblea de Extremadura, de la Junta y de su Presidente (art. 19); el Estatuto de Autonomía para las Islas Baleares considera órganos institucionales autonómicos al Parlamento, el Gobierno y el Presidente (art. 18.1); el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid incluye dentro de sus instituciones de autogobierno a la Asamblea, el Consejo de Gobierno y el Presidente de la Comunidad (art. 8.1); el Estatuto de Autonomía de Castilla y León afirma que las Instituciones básicas de esa Comunidad son las Cortes, el Presidente de la Junta y la Junta de Castilla y León (art. 8); los Estatutos de Autonomía de Ceuta y Melilla declaran órganos institucionales de las citadas ciudades a las Asambleas, Presidentes y Consejos de Gobierno respectivos (art. 6 en ambos casos); y finalmente, el Estatuto de Autonomía de Aragón declara órganos institucionales de la Comunidad Autónoma a las Cortes, el Presidente, la Diputación General y el Justicia de Aragón (art. 11).

De la enumeración que hemos realizado resultaba la evidencia de que el artículo 483 del Proyecto que venimos comentando llegaba a dar cobertura a todos los órganos institucionales de las Comunidades Autónomas con la sola excepción del Justicia de Aragón.

La Institución del Justicia de Aragón ostenta una peculiar posición dentro del conjunto de los Comisionados Parlamentarios autonómicos pues, a diferencia de los restantes (Sindic de Greuges catalán, Ararteko del País Vasco, Valedor do Pobo gallego, Defensor del Pueblo andaluz, Diputado del Común de Canarias, Sindic de Greuges de Valencia y Procurador del Común de Castilla y León), el Justicia presenta una doble faz: no es sólo un Alto Comisionado de la correspondiente Asamblea Legislativa, sino un Órgano Institucional de la Comunidad Autónoma, con plena entidad e independencia.

En la medida en que el artículo que venimos comentando extendía a las Instituciones autonómicas la protección que otorgaba a las Instituciones del Estado, nos pareció oportuno hacer llegar al Excmo. Sr. Ministro de Justicia e Interior estas reflexiones acerca de la peculiar posición del Justicia como órgano institucional de la Comunidad Autónoma de Aragón en plano de igualdad con las Cortes, el Presidente y la Diputación General. Sin embargo, la estructura del Capítulo que contenía este artículo varió a lo largo de la tramitación parlamentaria, desapareciendo la referencia genérica y sustituyéndose por referencias singulares, de modo que perdió sentido nuestra reflexión.

Para concluir este epígrafe, debemos dar noticia de las últimas novedades producidas con relación a un expediente del que dimos cuenta en nuestro Informe Anual correspondiente a 1993 con el número D II - 58/93 - DEA sobre opción a la nacionalidad española.

En dicho expediente, incoado ante la inminencia de la expiración del plazo dado por la Disposición Transitoria Tercera de la Ley 18/1990 para que los hijos de emigrantes españoles, en determinadas condiciones, pudieran optar por la nacionalidad española (7 de enero de 1994), pusimos de manifiesto que las Cortes Generales, sensibles a las grandes dificultades de acceso a la información que existen, especialmente para las personas más alejadas de España y que viven lejos de los núcleos urbanos, habían considerado la conveniencia de prorrogar dos años más (hasta el 7 de enero de 1996) el plazo fijado en la Disposición Transitoria que comentamos, mediante la aprobación de la Ley 15/1993 de 23 de diciembre.

Pues bien, en este Informe tenemos que destacar que las Cortes Generales, por Ley 29/1995, de 2 de noviembre, han modificado el artículo 26 del Código Civil sobre recuperación de la nacionalidad española suprimiendo el requisito de la residencia legal en España cuando se trate de emigrantes o hijos de emigrantes y han ampliado hasta el día 7 de enero de 1997 el plazo para el ejercicio del derecho de opción concedido a las «personas cuyo padre o madre hubiese sido originariamente español y nacido en España».

3.2.- Expedientes referidos a disposiciones de naturaleza reglamentaria.

A lo largo de 1995 se han ido aprobando un conjunto de Reales Decretos a través de los cuales se ha instrumentado el traspaso a la Comunidad Autónoma de Aragón de diversas funciones y servicios vinculadas al ejercicio de las competencias que tiene atribuidas. Se han abierto expedientes para el seguimiento de las siguientes normas:

— Real Decreto 562/1995, de 7 de abril, sobre traspaso de las funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de defensa contra fraudes y calidad agroalimentaria.

— Real Decreto 563/1995, de 7 de abril, sobre ampliación de los medios adscritos a los servicios traspasados a la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de agricultura (reforma y desarrollo agrario).

— Real Decreto 564/1995, de 7 de abril, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de Cámaras Agrarias.

— Real Decreto 565/1995, de 7 de abril, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la

Comunidad Autónoma de Aragón en materia de sociedades agrarias de transformación.

— Real Decreto 566/1995, de 7 de abril, sobre ampliación de los medios adscritos a los servicios traspasados a la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de conservación de la naturaleza.

— Real Decreto 567/1995, de 7 de abril, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de cooperativas, calificación y registro de sociedades anónimas laborales y programas de empleo.

— Real Decreto 568/1995, de 7 de abril, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de gabinetes técnicos provinciales del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

— Real Decreto 569/1995, de 7 de abril, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de fundaciones.

— Real Decreto 570/1995, de 7 de abril, sobre ampliación y adaptación de las funciones y servicios traspasados a la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de industria.

— Real Decreto 571/1995, de 7 de abril, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de ferias internacionales.

— Real Decreto 572/1995, de 7 de abril, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de trabajo (ejecución de la legislación laboral).

— Real Decreto 573/1995, de 7 de abril, sobre ampliación de medios presupuestarios adscritos a servicios traspasados a la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de colegios oficiales o profesionales.

En este epígrafe debemos dar cuenta también de las últimas novedades producidas con relación a un expediente tramitado el año 1993 y del que dimos rendida cuenta en el Informe correspondiente a ese año. Nos estamos refiriendo al Expediente D II -12/93 -DEA sobre «Diferencias de tributación entre Comunidades Autónomas respecto del Impuesto de Actos Jurídicos Documentados».

El problema detectado consistía en que Aragón y el resto de Comunidades Autónomas de régimen común tienen cedido y gestionan el Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados, cuyo tipo de tributación, fijado por el Estado, es del 0,5%, mientras que Navarra y el País Vasco lo habían situado, al tener Haciendas propias, en el 0,1%, con lo que se producía una «fuga» de grandes contribuyentes hacia esos territorios en detrimento de las restantes haciendas autonómicas.

El trato diferencial que se aprecia entre unas Comunidades Autónomas y otras, puede incidir negativamente en los principios de solidaridad e igualdad, exigibles constitucional y estatutariamente, y ello justificó la apertura de oficio de este expediente.

La importancia de este asunto, que afectaba de modo grave al volumen de recaudación tributaria de las Comunidades Autónomas de régimen común y dado lo cual se produjeron diversas iniciativas públicas por parte de algunos ejecutivos autonómicos (Generalidad Valenciana, Junta de Andalucía), provocó la reacción del Gobierno de la Nación,

que aprobó el Real Decreto 675/1993, de 7 de Mayo, por el que se modifica el artículo 142 del Reglamento Notarial.

La reforma consiste en la adición de tres nuevos párrafos al citado artículo y tiene como objeto armonizar el principio de libre elección de Notario con la vinculación de la competencia notarial a los elementos personales y reales del negocio.

En concreto, se afirmaba en este artículo que «las escrituras sujetas al gravamen gradual de Actos Jurídicos Documentados, que se refieran directamente a bienes inmuebles, deberán otorgarse ante el Notario correspondiente al territorio en donde se encuentre situado el inmueble y, en el caso de que fueren varios, el de mayor valor; las de préstamo hipotecario podrán otorgarse también, si el sujeto pasivo fuera persona física, ante el Notario correspondiente al territorio de su domicilio fiscal. Las demás escrituras sujetas al referido gravamen se otorgarán ante el Notario correspondiente al territorio del domicilio fiscal del sujeto pasivo.

No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, las referidas escrituras podrán otorgarse ante cualquier otro Notario cuando ello no determine una cuota a ingresar distinta de la que correspondería satisfacer de haberse otorgado el documento ante alguno de los Notarios a que se refiere el párrafo anterior.

Lo establecido en los dos párrafos anteriores no será de aplicación a las escrituras autorizadas por los Cónsules de España en el extranjero.»

Disconforme con este precepto, la Diputación Foral de Álava lo impugnó en vía contenciosa-administrativa.

La Sala Tercera del Tribunal Supremo dictó sentencia el día 28 de octubre de 1995 estimando el recurso y declarando la nulidad de pleno Derecho del Real Decreto recurrido. En consecuencia, esta sentencia anula y deja sin efecto los tres últimos párrafos del artículo 142 del Reglamento Notarial. La sentencia ha entendido que el contenido del Real Decreto 675/1993 implicaba una alteración fáctica del punto de conexión del tributo previsto en las Leyes de Concierto y Convenio, de tal modo que se modificaba la Ley reguladora de este régimen fiscal por un procedimiento diverso al legalmente establecido.

Sin embargo, para acabar de completar la descripción del estado de la cuestión, debemos tener en cuenta que, con posterioridad a la modificación del reglamento Notarial (que el Tribunal Supremo ha considerado nula de pleno derecho), el Real Decreto 828/1995, de 29 de mayo, aprobó el nuevo Reglamento del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados. El artículo 103 del mismo contiene las reglas de competencia territorial para la presentación y liquidación de documentos sujetos al gravamen gradual de Actos Jurídicos Documentados. En él se establece como regla general que «será competente la oficina en cuya circunscripción radique el Registro en el que debería procederse a la inscripción o anotación de los bienes o actos de mayor valor según las reglas del Impuesto sobre el Patrimonio».

En aplicación de esta norma, la presentación de las declaraciones-liquidaciones de los documentos y, en su caso, de las declaraciones sustitutivas de los documentos deberá hacerse en la oficina en cuya circunscripción se encuentre el Registro en el que procedería la inscripción o anotación de los bienes o actos de mayor valor según las reglas del Impuesto sobre el Patrimonio, de tal modo que cuando ésta corresponda a territorio común (es decir, todo el territorio

nacional con exclusión del País Vasco y Navarra), el tipo aplicable al referido gravamen será el 0,5% (de acuerdo con el artículo 31.2 del Reglamento del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados) con independencia del lugar en el que se haya otorgado la escritura pública.

Esta nueva regulación introducida en el Reglamento del Impuesto de T.P. y A.J.D. que produce un efecto equivalente al pretendido en el artículo 142 del Reglamento Notarial (ahora declarado nulo) de evitar la «fuga» de grandes contribuyentes hacia los territorios con régimen de concierto (País Vasco y Navarra) en busca de un tratamiento fiscal más beneficioso, con el consiguiente detrimento de las restantes haciendas autonómicas.

Debemos también poner de relieve que la Diputación Foral de Vizcaya, disconforme con la regulación contenida en el artículo 103 citado, ha interpuesto recursos contencioso-administrativo contra el mismo.

3.3. Expedientes referidos a otras disposiciones o actos.

En este apartado incluimos los siguientes expedientes:

— Acuerdos de financiación autonómica en el periodo 1992/1996. En este expediente se realizó el seguimiento y análisis del Acuerdo 1/1992, de 20 de enero, sobre el sistema de financiación autonómica en el periodo 1992/1996 y el Acuerdo 1/1993, de 7 de octubre, para el desarrollo del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas del quinquenio 1992/1996 (publicados ambos en el B.O.E. nº 188, de 8 de agosto de 1995 y en el B.O.A. nº 99, de 16 de agosto de 1995).

— Acuerdo 1/1995, de 15 de marzo, de modificación del método para el cálculo del coste de los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas.

Este expediente se inició como consecuencia de la publicación en el Boletín Oficial de Aragón nº 146, de 13 de diciembre de 1995, del texto de citado acuerdo, y se encuentra todavía en tramitación.

— Acuerdo de 7 de junio de 1995, del Pleno del Consejo General del Poder Judicial, por el que se ordena la publicación de los Reglamentos de la Carrera Judicial, de la Escuela Judicial, de los Jueces de Paz, de los Órganos de Gobierno de los Tribunales y de los Aspectos Accesorios de las Actuaciones Judiciales, así como de la relación de ficheros de carácter personal existentes en el Consejo General del Poder Judicial.

El motivo de la apertura de este expediente (D III - 87/95 -DEA), fue la repercusión que tuvo la sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 29 de abril de 1995, recaída en el recurso contencioso-administrativo número 2524/1991, que dejó sin contenido el título III de uno de los citados Reglamentos, el de la Carrera Judicial (1/1995, de 7 de junio), en lo referente a la valoración de la lengua y el Derecho propio de las Comunidades Autónomas, siendo evidente la conexión de lo anterior con el contenido del artículo 31 de nuestro Estatuto de Autonomía.

Por su interés reproducimos la fundamentación jurídica contenida en la sentencia de referencia (Ar. 3478):

«**TERCERO.-** El sistema establecido en el Acuerdo recurrido atribuye al Consejo del Poder Judicial la facultad de reconocer, primero, como mérito, el conocimiento de la lengua o del Derecho Civil propio, y aplicarlo después a los concursos de traslado que se cele-

bren, siempre, claro está, que se trate de la provisión de vacantes correspondientes a órganos jurisdiccionales del territorio de las Comunidades Autónomas cuyos Estatutos reconozcan la oficialidad de una lengua propia distinta del castellano o de las que posean Derecho Civil especial o foral. Para ello, los miembros de la Carrera Judicial que deseen alegar el referido «mérito preferente» deberán solicitar de aquel órgano de gobierno su reconocimiento, mediante la aportación, en el primer caso, del título o certificación oficial del conocimiento de la lengua, «expedido por el organismo competente», y, en el segundo, del título oficial «expedido por la autoridad académica competente» que acredite el conocimiento del Derecho Civil Foral o, en su defecto, acreditando la «realización de cursos, seminarios, congresos, y estudios jurídicos relevantes sobre la materia o la especialización derivada de la actividad judicial» para lo que, en su caso, el Consejo podrá asesorarse «con los informes de aquellos especialistas en la materia que estime conveniente». Una vez reconocido el mérito, se asigna al interesado, a los solos efectos del concurso de traslado de que se trate, el puesto escalafonal que le hubiere correspondido si se añadiese seis años -en el primer caso- o tres -en el segundo- de antigüedad «a la propia de su situación en el escalafón».

CUARTO.- Se critica, en primer lugar, por los demandantes la ausencia en el Acuerdo recurrido de criterios de valoración de los conocimientos aducibles como mérito preferente, así como el establecimiento, en su lugar, de una discrecionalidad absoluta, allí donde el legislador pretende establecer una valoración lo más reglada posible. En este sentido, interesa saber que tanto el párrafo primero del artículo 340, relativo a la provisión de las plazas de Presidente de los Tribunales Superiores de Justicia y de las Audiencias, como el segundo -objeto de desarrollo en el Acuerdo ahora impugnado- autorizan al Órgano de Gobierno de los Jueces a valorar como mérito, a efectos de los concursos de traslado, el conocimiento de la lengua o del Derecho Civil Foral en relación con los órganos jurisdiccionales establecidos en las Comunidades Autónomas que gocen de una lengua oficial propia o de un Derecho Civil peculiar, pero no a valorar el grado de conocimiento que cada miembro del Poder Judicial tenga de dicha lengua o de dicha clase de Derecho Civil, por exceder ello de las funciones y competencias atribuidas a dicho Órgano Constitucional e invadir las asignadas a otras Instituciones. En esta línea, obligado resulta señalar cómo el artículo 4º del Acuerdo recurrido atribuye al Consejo, a falta de «título oficial expedido por la autoridad académica competente», la facultad de sustituir a esta última en la expedición de dicho título, límite que no puede ser traspasado, ni so pretexto de ausencia de aquella titulación. El certificado acreditativo del conocimiento de la lengua o del Derecho Civil Foral es, pues, ajeno al Consejo, a quien tan sólo corresponde la valoración, a efectos de los concursos de traslado, de dicho mérito, pero no la estimación de los conocimientos o aptitudes que cada Juez o Magistrado tenga en relación con dichas cuestiones, ya que, en otro caso, estaría invadiendo competencias que no le corresponden. Ciertamente es que la no existencia de la necesaria titulación puede entorpecer la puesta en funcionamiento del sistema previsto en el indicado artículo 340.2 de la

Ley Orgánica del Poder Judicial, mas tal situación podrá determinar la adopción por parte del Consejo de medidas tendentes a su implantación, pero no atribuirse facultades extrañas a su específico cometido constitucional.

QUINTO.- Procede ya entrar en el análisis específico de los criterios de valoración adoptados por el Reglamento en cuestión, para determinar si se ha producido o no la discriminación denunciada. Ya hemos dicho que el Juez o Magistrado que concurre a una plaza del territorio de una Comunidad Autónoma que tenga una lengua oficial propia, siempre que hubiera obtenido previamente el reconocimiento del mérito correspondiente, se le asignará, a los solos efectos del concurso de traslado, «el puesto escalafonal que le hubiere correspondido si se añadiese seis años de antigüedad a la propia de su situación en el escalafón». Se impone, pues, determinar si ese «plus» de antigüedad resulta o no desproporcionado tanto en sí mismo considerado como en relación con el otro mérito -conocimiento de Derecho Civil especial o foral de la Comunidad Autónoma- que obtiene un reconocimiento menor -tres años-.

SEXTO.- En todo caso, y retomando el tema que ahora nos ocupa, esto es, proporcionalidad o no del «plus» de antigüedad asignado por el conocimiento de la lengua y del Derecho Civil especial o foral, interesa resaltar el distinto tratamiento que el Reglamento impugnado atribuye a uno y otro mérito, así, mientras al primero se le reconocen seis años, al segundo tan sólo tres, y tal régimen no parece conforme con las funciones atribuidas a los destinatarios de la norma, ya que no se trata de la simple adjudicación de una plaza a un funcionario, sino de la provisión de cargos judiciales, es decir, de nombramientos de Jueces y Magistrados integrantes del poder judicial, a quienes les está encomendada la interpretación de las normas en el ejercicio de la potestad jurisdiccional, pese a lo cual se les asigna por un conocimiento extrajurídico -la lengua oficial de una Comunidad Autónoma- doble valoración que por uno estrictamente jurídico -Derecho Civil propio de una Comunidad-.

SÉPTIMO.- No a otra conclusión se llega si se analiza aisladamente la valoración otorgada -seis años de antigüedad- al mérito de que se trata. En efecto, el régimen general de provisión de destinos judiciales, según lo dispuesto en los artículos 329.1 y 330.1 de la LOPJ, es el de antigüedad, contemplándose el conocimiento del idioma y del Derecho Civil especial o Foral en el artículo objeto de desarrollo en el Acuerdo recurrido como «mérito preferente». No se trata, pues, de una preferencia absoluta sino relativa, debiendo, en consecuencia, valorarse dicho mérito como un elemento complementario del criterio de antigüedad, pero no como un dato determinante para la adjudicación de la plaza de que se trate. Una simple ojeada al último escalafón de la Carrera Judicial revela la desproporción de la valoración ahora cuestionada, ya que no existiendo en la categoría de Juez ningún miembro con una antigüedad superior a seis años, la atribución, a los efectos de un concurso de traslado, de dicha antigüedad a quien reúna el citado mérito, supone en la práctica, cualquiera que fuere su situación en el escalafón, la consecución del puesto a que aspira, convirtiendo aquel simple mérito en una preferencia absoluta, no querida por la norma de

cuyo desarrollo reglamentario ahora se trata. La valoración del conocimiento del idioma contenida en el Acuerdo recurrido no resulta, pues, razonable ni proporcionada en cuanto que impide el acceso a determinados cargos o destinos a los miembros de la Carrera Judicial que no reúnan tal mérito, vulnerándose con ello la igualdad reconocida por el artículo 23.2 de la Constitución».

La situación actual es, pues, de vacío de regulación en un tema de singular interés para nuestra Comunidad Autónoma. Deseamos que se dé pronta solución a la misma por parte del Consejo General del Poder Judicial, a fin de garantizar la efectiva valoración del conocimiento del Derecho Civil aragonés como mérito preferente en los concursos de traslado para la provisión de puestos vacantes de órganos jurisdiccionales en el ámbito territorial de nuestra Comunidad Autónoma.

4. OTROS EXPEDIENTES

Incluimos en este apartado diversos expedientes que no tienen exacto acomodo en los anteriores epígrafes. Por una parte hemos llevado a cabo el seguimiento de la actividad de dos Ponencias creadas en el Senado para el estudio de los enclaves territoriales y para el estudio de la reforma de la Constitución en relación con la adecuación del Senado a Cámara Territorial. De modo especial vamos a hacer referencia a la primera de estas Ponencias. También informaremos sobre las actuaciones realizadas para conseguir el traslado de los restos del insigne botánico D. Mariano Lagasca, desde Barcelona a su localidad natal de Encinacorba.

A continuación de lo anterior, dejaremos constancia de las últimas noticias y actuaciones tenidas en dos expedientes procedentes de 1994: Vacaciones Fiscales y Límites diocesanos.

Expediente D III - 33/94 - DEA

En este expediente se realizó el seguimiento de los trabajos de la Ponencia creada, en el seno de la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado de una Ponencia para el estudio de los enclaves territoriales existentes en España, dado el interés que comportaba para nuestra Comunidad Autónoma.

El día 26 de diciembre de 1995 se publicó en el Boletín Oficial de las Cortes Generales-Senado nº 363 (Serie I - Boletín General) el Informe elaborado por la Ponencia.

Como aspectos más destacados del Informe podemos reseñar los siguientes:

La Ponencia considera «Enclaves territoriales», en términos jurídicos aquellas ... áreas geográficas incorporadas administrativamente al territorio de una Entidad pública, careciendo de continuidad con aquél.

Según la Ponencia el criterio de la continuidad territorial aparece, en consecuencia, como el único útil para establecer su concepto teórico, a pesar de que indudablemente existen otras circunstancias físicas o geográficas (distancia, extensión, pertenencia a ámbitos geográficos dotados de sustantividad común ... etc) históricos o políticos que pueden contribuir a su definición o al establecimiento de su tipología y características.

Asimismo, el concepto de enclave territorial... es eminentemente jurídico al afectar exclusivamente al hecho de la adscripción política y administrativa de un determinado

espacio físico, más o menos extenso según los casos, a una Entidad Pública de base territorial, ya sea el Estado, una Comunidad Autónoma, una Provincia o un Municipio.

El informe distingue a continuación entre Enclaves Interautonómicos e Intraautonómicos. Nos referiremos exclusivamente a los primeros, por ser los que afectan a Aragón.

Entiende la Ponencia que Enclaves Interautonómicos son aquéllos que se encuentran situados dentro del territorio de una Comunidad Autónoma distinta de aquélla a la que están incorporados política y administrativamente. A nuestra Comunidad Autónoma afectan los siguientes enclaves:

« Rincón de Ademuz: Se encuentra enclavado entre las provincias de Cuenca y Teruel, perteneciendo administrativamente a la provincia de Valencia. Comprende los municipios de Ademuz, Casas Altas, Casas Bajas, Castielfabib, Puebla de San Miguel, Torrebaja y Vallanca.

Petilla de Aragón: Municipio navarro enclavado dentro de la provincia de Zaragoza. A este Municipio pertenece, a su vez, una entidad local inframunicipal denominada Baztanés o Baztán de Petilla. A pesar de que se encuentran separadas entre sí por una estrecha franja de terreno, constituyen un único municipio cuya capital radica en Petilla de Aragón».

Si bien, según consta en el Informe, la Ponencia trasladó a las Comunidades Autónomas, Diputaciones Provinciales y Municipios afectados el acuerdo de su creación a los efectos de que manifestaran cuanto estimaran conveniente en relación con los trabajos desarrollados por la Ponencia, así como sobre la situación actual y perspectivas de futuro de los enclaves territoriales en los cuales se encontraban implicadas, nada se dijo al respecto desde nuestra Comunidad Autónoma. Sólo constan escritos de los propios Ayuntamientos afectados (en concreto Ademuz y Petilla de Aragón). Tampoco se desprende de las manifestaciones de estos Ayuntamientos que haya problemas especiales derivados de la existencia de tales enclaves.

Como conclusiones de la Ponencia podemos destacar que, en su opinión y en principio, cabrían dos posturas para encarar el problema de los enclaves territoriales en España:

« Una postura racionalista pretendería resolver, por medio de una Ley Orgánica, la cuestión de los numerosos enclaves territoriales que se encuentran en nuestro país y de naturaleza muy distinta...

Otra postura, más pragmática y basada en el consenso —aunque por ende más laboriosa— trataría de detectar los problemas que pudieran padecer los ciudadanos, derivados de vivir en un enclave, motivados por las dificultades de prestación de servicios por parte de la Administración correspondiente, o bien los supuestos en que se produjeran reivindicaciones de tipo territorial...»

Expediente D III - 35/95 -DEA

Este expediente se refiere a las actuaciones llevadas a cabo por nuestra Institución para el traslado de los restos mortales de D. Mariano Lagasca Segura desde el cementerio barcelonés de Poblenou hasta Encinacorba, villa natal del insigne naturalista.

La iniciativa partió del conocimiento tenido por esta Institución de la situación en que se encontraba la tumba de D. Mariano Lagasca en el cementerio de Poblenou (Barcelona)

por impago de unas tasas al Institut Municipal de Serveis Funeraris.

Puestos en contacto con el Ayuntamiento de Encinacorba (localidad natal de D. Mariano Lagasca), el Pleno de este Ayuntamiento, en sesión ordinaria celebrada el día 20 de julio de 1995 decidió asumir en su totalidad nuestra iniciativa.

Después de un buen número de gestiones, en las que debemos resaltar la excelente disponibilidad de todas las Instituciones y personas implicadas, se logró llevar a buen término nuestra iniciativa, realizando la inhumación de los restos en la villa de Encinacorba el día 21 de octubre de 1995, en Acto solemne organizado conjuntamente por el Justicia de Aragón, la Diputación Provincial de Zaragoza y el Ayuntamiento de Encinacorba.

Nos congratulamos del feliz término de la iniciativa porque con ello se ha logrado evitar que terminaran en el anonimato y triste destino de la fosa común del Cementerio de Barcelona los restos de quien fue un destacado político liberal aragonés y, sobre todo, un insigne científico. Con ello, procuramos dar efectividad a la obligación que el artículo 6 de nuestro Estatuto impone a todos los poderes públicos aragoneses: facilitar la participación plena de todos los aragoneses en la vida social y cultural de nuestra Comunidad.

Expediente D II - 47/94 - DEA

En el Informe anual correspondiente a 1994 dimos cuenta de nuestras actuaciones, en ejercicio de la función de defensa del Estatuto, con relación al problema de los límites diocesanos, que concluyeron con la emisión de un informe y la participación en diversos actos públicos.

1995 parece haber sido, afortunadamente, el año de la solución definitiva al largo contencioso (el año de las «buenas noticias» que pronosticábamos en nuestro anterior Informe Anual). La Santa Sede decidió la integración de las parroquias de la Franja a la Iglesia de Aragón realizando el traspaso en dos fases. Los dos arciprestazgos más occidentales -Ribagorza Occidental y Oriental y Cinca Medio- se integran en la diócesis de Barbastro-Monzón inmediatamente (15 de junio de 1995). Los arciprestazgos denominados de La Litera y el Bajo Cinca lo harán el día 15 de junio de 1998.

En el camino quedan diversos problemas en el aire que esperamos que serán resueltos por la buena voluntad que manifiestan todas las partes afectadas. En concreto aquel a que somos más sensibles es el del patrimonio artístico de las parroquias de la Franja, con relación al cual hay constituida una comisión integrada por representantes de ambas Diócesis (Barbastro-Monzón y Lleida).

Especialmente interesante para conocer la génesis y evolución de los acontecimientos producidos hasta la resolución del conflicto es el documentado trabajo de D. Manuel Iglesias Costa, titulado «Así fue lo de la Franja (sobre el proceso de reordenación limítrofe entre las Diócesis de Lérida y Barbastro) incluido en el libro homenaje al insigne D. Antonio Durán Gudiol, editado en 1995 por el Instituto de Estudios Altoaragoneses.

Expediente D II - 25/94 - DEA

Este expediente fue abierto por razón de los problemas que para Aragón pudiera representar la adopción por la

Comunidad Foral de Navarra de un conjunto de medidas de apoyo a la inversión, a través de la Ley Foral 12/1993, de 15 de noviembre, de apoyo a la inversión y a la actividad económica y otras medidas tributarias (publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 10, de 12 de enero de 1994).

El Presidente del Gobierno, al apreciar la posible inconstitucionalidad de los artículos 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 15 y la Disposición Adicional primera de esta Ley Foral 12/1993, interpuso recurso de inconstitucionalidad que fue admitido a trámite por el Tribunal Constitucional con el número 549/1994.

Esta materia tiene una especial relevancia, pues los efectos de estas medidas incentivadoras en las regiones limítrofes (que obviamente tendrán un sentido contrario, desincentivador de las inversiones) pueden determinar una degradación del tejido industrial de nuestra Comunidad Autónoma y, consecuentemente, un empobrecimiento de Aragón (recordemos que, en otro epígrafe, hemos hecho referencia a las diversas incidencias habidas con las diferencias de tributación entre Comunidades Autónomas por el concepto de actos jurídicos documentados).

Debemos recordar, asimismo, que la Constitución Española consagra los principios de igualdad y solidaridad, declarando de modo expreso en su artículo 138 que «el Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español...», y que el artículo 139 de la Constitución reconoce a todos los españoles los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado sin que ninguna autoridad puede adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español.

Finalmente, el principio de solidaridad también está presente en el artículo 156.1 de la Constitución al afirmar que «las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles».

Debemos recordar que el año 1993 ya habíamos iniciado el seguimiento de unas iniciativas de la Comunidad Autónoma Vasca que fueron conocidas como «vacaciones fiscales» (expediente D II - 22/93 - DEA)

Durante 1995 no hemos tenido noticias de los recursos interpuestos.

Por otra parte, y en el seno de las Cortes de Aragón ha habido recientemente una interpelación por parte del Diputado de Chunta Aragonesista D. Chesús Yuste Cabello (con el número 8/1995-IV), en la que, tomando como punto de partida el Dictamen emitido por el Consejo Económico y Social de Aragón, con fecha 21 de abril de 1994, sobre los incentivos fiscales en Navarra y País Vasco, preguntaba a la Diputación General de Aragón qué criterios de carácter general pensaba mantener para minimizar los efectos de estos incentivos fiscales establecidos en Comunidades Autónomas limítrofes sobre la instalación de empresas en Aragón (B.O.C.A. nº 13, de 27 de diciembre de 1995). Como consecuencia de la Interpelación el mismo diputado, como portavoz del Grupo Mixto presentó para su debate y votación en el Pleno una Moción por la que se instaba al Gobierno de Aragón a defender en el Consejo de Política Fiscal y Finan-

ciera la eliminación de los agravios en materia fiscal entre Comunidades Autónomas, y el establecimiento de un sistema de Concierto Económico o de Cupo, que regule las relaciones entre el Estado y Aragón, generalizable al resto de Comunidades Autónomas (B.O.C.A. nº 19, de 12 de enero de 1996).

Presentadas diversas enmiendas por los Grupos Parlamentarios Socialista, del Partido Aragonés e Izquierda Unida de Aragón, finalmente la Moción fue rechazada recientemente en sesión celebrada el día 1 de febrero de este año (B.O.C.A. nº 24, de 8 de febrero).

Reiteramos nuestra preocupación por el efecto de las vacaciones fiscales en nuestra economía y reclamamos desde aquí nuevamente la decidida acción de todos los poderes públicos aragoneses en defensa de los indeclinables derechos que nos reconocen la Constitución y el Estatuto de Autonomía.

DE LA TUTELA DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO ARAGONÉS

Antes de iniciar la exposición de actuaciones efectuadas en este Departamento a lo largo de 1995, y al objeto de poder tener una visión global de la evolución del mismo, se inserta un gráfico sobre el número de asuntos tramitados y archivados a lo largo de los distintos años.

	1995	1994	1993	1992	1991	1990	1989	1988
Expedientes incoados	70	107	56	46	69	24	10	26
Expedientes archivados	63	109	62	41	74	15	15	18

RELACIÓN NUMÉRICA DE EXPEDIENTES EN 1995

Expedientes abiertos	70
Expedientes prpcedentes de 1993	4
TOTAL EXPEDIENTES	74
Expedientes archivados	63
Expedientes en trámite	11

DESGLOSE DE LOS EXPEDIENTES

Exped. sobre Decretos	68
Expedientes sobre otras disposiciones	3
Otros expedientes	3

1.- EXPEDIENTES DE SEGUIMIENTO DE NORMAS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA ARAGONESA.

1.1. EXPEDIENTES REFERIDOS A DECRETOS

Debido al gran número de Decretos que han sido objeto de examen a lo largo del año (68 en total), prescindiremos de su mención pormenorizada y nos limitaremos a analizar aquellos en los que hemos encontrado justificado realizar algún tipo de actuación.

Comenzaremos por los Decretos en los que hemos dirigido Recomendación Formal a la Diputación General de Aragón, por haber entendido que en ellos existían infracciones al ordenamiento jurídico aragonés.

Haremos mención, a continuación, a los expedientes en los que hemos hecho Sugerencia Formal. En concreto, en dos de ellos hemos detectado el mismo error que ya pusimos de manifiesto en 1993 y 1994 con relación a otros cuatro Decretos. Se trata de dos Decretos dictados para modificar parcialmente las estructuras orgánicas de dos Departamentos, y en los que, a tal efecto, se incluye un artículo concreto que sustituye a otro anterior que regulaba la misma materia. Pues bien, aunque la sustitución de un texto por otro supone necesariamente la derogación del antiguo, en los Decretos estudiados, como en los cuatro que mencionamos los dos años anteriores, se ha añadido una Disposición Derogatoria expresa que produce como efecto adicional la derogación de la nueva redacción dada a la materia concreta de que trata. Esta anomalía ha sido corregida en uno de los casos, al aceptar la Diputación General de Aragón nuestra Sugerencia, pero no en el otro, con relación al cual no hemos recibido contestación alguna.

Finalmente, comentaremos otros Decretos en los que hemos observado la existencia de anomalías de diferente entidad, algunas de ellas importantes, en especial en relación con el empleo sistemático de la corrección de errores como método de modificación de las normas jurídicas.

1.1.1.- Recomendaciones formales

Se han realizado un total de 3 recomendaciones formales a la Diputación General de Aragón, que han sido objeto de publicación en el Boletín Oficial de Aragón, conforme preceptúa el artículo 34 de la Ley reguladora de la Institución del Justicia de Aragón. Dos de las Recomendaciones han sido aceptadas por la Diputación General de Aragón (si bien una de ellas sólo en parte), y la restante no ha sido contestada.

1.1.1. A) Expediente D III - 49/95 - TOJA

Decreto 79/1995, de 18 de abril, por el que se regula la declaración de desamparo y los instrumentos de protección previstos en la Ley 10/1989, de 14 de diciembre, de Protección de Menores.

El análisis de este Decreto (publicado en el B.O.A. nº 53 de 5 de mayo de 1995) motivó que nos dirigiéramos el día 21 de septiembre de 1995 a la Diputación General de Aragón, formulando las siguientes consideraciones:

PRIMERO.- El citado Decreto, en su artículo 48, e) requiere de los solicitantes en un proceso de acogimiento o adopción para que su solicitud sea aceptada, entre otras exigencias, que los interesados estén en el «ejercicio de los derechos civiles».

El artículo 149.1.8 de la Constitución Española reserva al Estado, como competencia exclusiva 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.»

Hasta la reforma operada en el Código civil por Ley 21/1987, de 11 de noviembre, por la que se modificaron determinados artículos del Código civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de adopción, se venía exigiendo a los adoptantes el ejercicio de todos los derechos civiles. Así, hasta la reforma de 1.970 se requería que el adoptante se hallara «en pleno uso de sus derechos civiles», y a partir de 1.970, que estuviera «en el ejercicio de todos sus derechos civiles» (cfr. el antiguo artículo 172.3 del Código civil).

Tal requisito se suprimió expresamente en la citada reforma del Código civil por Ley 21/1987. Sirve como ejemplo de tal propósito del legislador la circunstancia de que el Grupo Parlamentario Popular, en la discusión parlamentaria del Proyecto de Ley que se convertiría en la Ley 21/1987, de 11 de noviembre, propuso como enmienda, con el número 132, la adición de la coletilla «tenga plena capacidad de obrar», pero dicha iniciativa fue rechazada por la Ponencia.

Esta circunstancia ha sido reiteradamente puesta de manifiesto por la doctrina científica más autorizada. Valga, por todas, la opinión del profesor Sancho Rebullida, el cual ha señalado que, tras la reforma del Código Civil llevada a cabo por la Ley 21/1987, «no se exige, como en la versión derogada, que el adoptante se halle en el ejercicio de los derechos civiles; con ello, el régimen se reconduce al genérico de la capacidad de obrar».

Suprimida tal exigencia en el Código civil, y no requiriendo tal extremo tampoco la Ley aragonesa 10/1989, de 14 de diciembre, de Protección de Menores, dictada al amparo del artículo 35.1.19 del Estatuto de Autonomía, resulta patente la vulneración en que incurre el Decreto 79/1995, al establecer una restricción a los ciudadanos que quieran concurrir en un proceso de selección de adoptantes, pues requiere más capacidad para adoptar que la capacidad general de obrar exigida por norma con rango de Ley.

Todo ello supone una violación del principio de jerarquía normativa consagrado por el artículo 9.3 de la Constitución Española, y recogido en los artículos 1.2 del Código Civil y 51 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como en el artículo 30. 2 y 3 de la Ley de Cortes de Aragón 1/1995, de 16 de febrero, del Presidente y del Gobierno de Aragón. Según el apartado 3º de este último artículo la sanción que lleva aparejada esta infracción es la nulidad de pleno derecho.

SEGUNDO.- *El artículo 48, g) requiere de los solicitantes en un proceso de acogimiento o adopción para que su solicitud sea aceptada, entre otras exigencias, que los interesados no padezcan «...enfermedades que impidan el cuidado del menor».*

En nuestra opinión, la contemplación del requisito de no padecer enfermedades que impidan el cuidado del menor como condición para la admisión o rechazo de las

solicitudes de acogimiento o adopción, implica la introducción de un recorte a la capacidad general de obrar que es la exigida legalmente en los supuestos en que la Ley no la restringe expresamente.

Cuando la Ley quiere limitar determinados derechos lo hace expresamente. Así, por ejemplo, las personas inhábiles para el ejercicio de la tutela vienen determinadas en los artículos 243 y 244 del Código civil. Cuando la Ley no distingue, habrá que estar a la capacidad general de obrar, y el que sea la Administración la que valore si una enfermedad (física o psíquica) priva en absoluto del derecho de solicitar cualquier adopción es una limitación inadmisibles no contemplada por la Ley. Téngase en cuenta, además, que estas solicitudes que rechaza la Administración por la enfermedad de los que las suscriben, no determinan ningún derecho a la adopción sino meramente el acceso del ciudadano que pretende adoptar, a un complejo proceso de valoración (que es el que, a la postre, establecerá si concurre o no idoneidad para la adopción).

En conclusión, si una Ley como es el Código Civil concede a los ciudadanos que cumplan determinados requisitos el derecho de solicitar una adopción, la Diputación General de Aragón no puede restringirlo mediante un Decreto. El derecho de solicitar una adopción lo dan (o lo excluyen, en su caso) las leyes. Cuestión distinta es la ponderación de las circunstancias que determinen la mayor o menor idoneidad para la adopción y ese debe ser el ámbito propio del Decreto que estamos comentando. Lo que nunca puede hacerse es convertir en requisito para la admisión de las solicitudes de adopción a algo que no es más que una condición personal o circunstancia a valorar en el proceso de selección de los candidatos más idóneos, del mismo modo que se valoran otras características psicológicas o materiales de los solicitantes en el artículo 53 del mismo Decreto.

A diferencia de otros ordenamientos de Derecho comparado, en el caso español se propone el tamiz judicial para el control de circunstancias tales como la enfermedad o la edad (piénsese por ejemplo en el caso de una persona de más de 90 años que pretendiera una adopción) y la idoneidad en su caso determinadora de la procedencia de la adopción de sus solicitantes. Según Rubén de MARINO, «prosperó la tendencia legal a no incrementar innecesariamente las limitaciones legales a la libertad personal, pudiendo la ponderación judicial superar cualquier inconveniente en este sentido».

Si la Ley 21/1987 vino a eliminar barreras, de manera que se ampliase sustancialmente el número de personas que podían acceder a una adopción, está fuera de todo lugar una redacción como la del apartado g) del artículo 48 del Decreto examinado, que limita enormemente dicho acceso, más aún, fuera de toda habilitación legal, vulnerando, por tanto, entre otros el principio de jerarquía normativa contemplado en el artículo 9.3 de la Constitución y recogido en los artículos 1.2 del Código Civil y 51 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como en el artículo 30. 2 y 3 de la Ley de Cortes de Aragón 1/1995, de 16 de febrero, del Presidente y del Gobierno de Aragón. Según el apartado 3º de este último artículo la san-

ción que lleva aparejada esta infracción es la nulidad de pleno derecho.

TERCERO.- El Decreto examinado, en su artículo 48, apartado c) requiere igualmente que la solicitud de acogimiento o adopción no haya sido previamente rechazada en otra Comunidad Autónoma por resultar no aptos o no idóneos.

La redacción del precepto nos parece poco acertada, pues debería referirse más concretamente a la causa que originó el rechazo de la solicitud previa y debiendo considerarse en ese caso la entidad de tal motivo. Asimismo, también sería más correcto valorar el tiempo que ha transcurrido desde que dicha solicitud fue rechazada y, ante todo, si actualmente, en el momento de valorar la entrada o rechazo de una solicitud, concurre o no dicho motivo; de manera que será irrelevante el hecho de que haya sido rechazada la solicitud en otra Comunidad Autónoma por determinada razón o falta de requisito legal, si ahora dicho obstáculo no se presenta ya.

A mayor abundamiento, es absolutamente insólito que en este apartado c) se equiparen como causas que justifican el rechazo de una solicitud de acogimiento o adopción:

- el haber sido rechazados por carecer de requisitos para la adopción en otra Comunidad Autónoma, es decir, por carecer de capacidad para adoptar (el Decreto utiliza la expresión «no aptos»).

- el haber sido considerados no idóneos para la adopción, no obstante haber sido admitida la solicitud inicial por poseer capacidad para adoptar (el Decreto utiliza la expresión «no idóneos»).

A pesar de ser dos cuestiones absolutamente diferentes pues una hace referencia a la capacidad (que es lo que se ha de valorar en esta primera fase que regula el artículo 48) y la otra hace referencia a la idoneidad (que se valora en una segunda fase que regula el artículo 53), el Decreto las equipara en sus efectos, lo cual es absolutamente rechazable.

Con todo ello, queremos poner de manifiesto la incorrección de la exigencia reglamentaria de tal requisito contenida en el artículo 48. c), más aún cuando lo único que persigue es limitar el acceso de los ciudadanos a una posible adopción o acogimiento, limitación que no impone una norma con rango de Ley, como es el Código civil.

CUARTO.- Respecto a la exigencia contemplada en el artículo 48. d), que prevé que «la solicitud deberá estar cumplimentada íntegramente, y acompañada de toda la documentación prevista en el artículo 50» del mismo Decreto, cabe hacer una nueva puntualización. ¿Con qué fuerza normativa se atreve una disposición reglamentaria a venir a recortar el marco general contemplado en una Ley, tan significativa en el procedimiento administrativo, como es la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común? El artículo 71 de esta Ley reza lo siguiente: «1. Si la solicitud de iniciación no reúne los requisitos que señala el artículo anterior y los exigidos, en su caso, por la legislación específica aplicable, se requerirá al interesado para que, en un plazo de diez días, subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos, con indicación de que, si así no lo hiciera, se le tendrá por desistido de

su petición, archivándose sin más trámite, con los efectos previstos en el artículo 42.1».

Por tanto, la Administración tendrá obligación de requerir al interesado para que, en el plazo de esos diez días legalmente previstos, complete la documentación o los requisitos establecidos. Si la Administración no hace uso de esta previsión legal, lo único que cabe entender es que la solicitud cumple los requisitos legales para su tramitación y que procede impulsar el procedimiento. Lo que, en ningún caso, puede entenderse es que sea requisito «sine qua non» que la solicitud vaya cumplimentada íntegramente y acompañada de toda la documentación exigida para que la Administración competente la acepte, y que si no se cumplen todas las exigencias, ésta pueda rechazar de plano la solicitud, sin plazo alguno de subsanación. Ello supondría una restricción a la norma general del artículo 71 de la Ley 30/1992.

En conclusión, nos encontramos ante un precepto que, o bien vulnera de modo directo el régimen establecido en la Ley 30/1992, o bien, en caso de integrarlo en el régimen legalmente establecido interpretándolo de modo que respete la posibilidad de subsanación, es inoperante, por superfluo (nada pasaría si se eliminara).

QUINTO.- Por lo que respecta a la exigencia establecida en el Decreto, en su artículo 48. f): «... no estar incurso en causa de privación...» de la patria potestad, hay que significar que sería más adecuado hacer una referencia al juez, que es el competente para determinar en cada caso si una persona está o no incurso en causa de privación de la patria potestad, pues tal y como se encuentra redactado el precepto, parece atribuir a la Administración potestad tal que sea ella quien decide, en el momento de aceptar o rechazar las solicitudes de los interesados en un acogimiento o adopción, si un sujeto está, no ya privado legalmente de la patria potestad, sino, incluso, si está incurso en causa de privación de la misma.

Por otra parte, nos parece rechazable (y no es la primera vez que lo decimos), la absoluta falta de respeto a las instituciones civiles aragonesas. Las personas con vecindad civil aragonesa no ejercen la patria potestad, sino la autoridad familiar (como plasma el conocido apotegma «De consuetudine regni non habemus patriam potestatem»), institución regulada en los artículos 9 y siguientes de la Compilación de Derecho Civil de Aragón. No todos los ciudadanos aragoneses ostentan la vecindad aragonesa, pero no puede negarse que ésta es la circunstancia más corriente, no obstante lo cual, el Decreto de la Diputación General, quizá por mimetismo de normas de otras Comunidades Autónomas, regula la situación no habitual en nuestra tierra (patria potestad) e ignora la más común (autoridad familiar).

SEXTO.- El Decreto examinado, en su artículo 49, establece ciertos requisitos sobre la edad de los solicitantes en un proceso de acogimiento preadoptivo para que su solicitud sea aceptada:

«1. Para la aceptación de las solicitudes de acogimiento preadoptivo de menores sin características especiales se tendrá en cuenta que la diferencia máxima de edad entre los solicitantes y el menor no sea superior a cuarenta años».

En nuestra opinión este artículo está introduciendo una restricción flagrante del derecho de instar la adop-

ción reconocido por el Código civil. De acuerdo con el artículo 175 del citado cuerpo legal, la única restricción que se impone, por razón de la edad, a la capacidad para adoptar es que el adoptante tenga veinticinco años y, por lo menos, catorce años más que el adoptado. Sin embargo el Código no ha establecido ninguna diferencia máxima de edad entre adoptante y adoptado, más allá de la cual se excluya la posibilidad de instar la adopción.

Es cierto que desde diferentes sectores profesionales y doctrinales se ha sugerido la conveniencia de establecer edades o diferencias de edades máximas que imposibiliten para la adopción, pero tal circunstancia requeriría una modificación del Código civil, no pudiendo implantarse por una simple norma reglamentaria.

Volvemos a insistir en lo que ya hemos expuesto en el Fundamento jurídico Segundo: el derecho de solicitar una adopción lo dan (o lo excluyen, en su caso) las leyes. Cuestión distinta es la ponderación de las circunstancias que determinen la mayor o menor idoneidad para la adopción y ese debe ser el ámbito propio del Decreto que estamos comentando. Lo que nunca puede hacerse es convertir en requisito para la admisión de las solicitudes de adopción a algo que no es más que una condición personal o circunstancia a valorar en el proceso de selección de los candidatos más idóneos, del mismo modo que se valoran otras características psicológicas o materiales de los solicitantes en el artículo 53 del mismo Decreto.

Por todo ello, el artículo 49.1 del Decreto vulnera el principio de jerarquía normativa contemplado en el artículo 9.3 de la Constitución y recogido en los artículos 1.2 del Código Civil y 51 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como en el artículo 30. 2 y 3 de la Ley de Cortes de Aragón 1/1995, de 16 de febrero, del Presidente y del Gobierno de Aragón. Según el apartado 3º de este último artículo la sanción que lleva aparejada esta infracción es la nulidad de pleno derecho.

Todo ello nos condujo a realizar las siguientes Recomendaciones:

1º. Efectuar **RECOMENDACIÓN FORMAL** a la Diputación General de Aragón para que modifique los artículos 48 y 49 del Decreto 79/1995, de 18 de abril, por vulnerar el principio de jerarquía normativa consagrado en el artículo 9.3 de la Constitución y recogido en el artículo 30. 2 y 3 de la Ley de Cortes de Aragón 1/1995, de 16 de febrero, del Presidente y del Gobierno de Aragón.

2º. **SUGERIR** a la Diputación General la absoluta necesidad de tener presente en la redacción de sus disposiciones reglamentarias la existencia de un conjunto de instituciones civiles, como la autoridad familiar, que, además de regir la vida de la mayor parte de los ciudadanos aragoneses (circunstancia que, por sí sola, obligaría ya a no ignorarlas) constituye, además, parte esencial del acervo cultural y de las señas de identidad de nuestro pueblo.

La Recomendación fue publicada en el B.O.A. nº 122, de 11 de octubre de 1995, y aceptada por la Diputación General de Aragón, en el términos contenidos en el informe del Director General de Bienestar Social y Trabajo, de fecha 20 de diciembre, que reproducimos a continuación:

«PRIMERO.- Una vez examinado el contenido de la consideración primera y con la finalidad de no establecer requisitos o circunstancias que limiten el acceso a la adopción que supongan una vulneración del ordenamiento jurídico, se ha decidido aceptar la primera de las consideraciones procediéndose a la redacción del citado artículo, suprimiendo el requisito previsto en el apartado e) del artículo 48 de «estar en el ejercicio de los derechos civiles».

SEGUNDO.- Por lo que hace referencia al apartado g) del artículo 48, en el que se requiere de los solicitantes en un proceso de acogimiento o adopción para que su solicitud sea aceptada, entre otras exigencias, que los interesados no padezcan «...enfermedades que impidan el cuidado del menor», se ha decidido aceptar la consideración formulada y suprimirlo de los requisitos previos, para pasar a considerarlo como un criterio a tener en cuenta en el proceso de valoración de la idoneidad.

TERCERO.- Por lo que hace referencia a la consideración tercera en relación con el artículo 48, apartado c) en el que se requiere igualmente que la solicitud de acogimiento o adopción no haya sido previamente rechazada en otra C.A. por resultar no aptos o no idóneos; parece oportuno realizar una serie de consideraciones.

1º.- Respecto a la no aceptación de la solicitud por no resultar aptos en otras Comunidades Autónomas, parece necesario, que si aceptamos que los requisitos de capacidad previstos en la Ley 21/87 de 11 de noviembre no pueden ser restringidos por vía reglamentaria suprimir toda referencia a la no aptitud de los solicitantes cuando sean residentes fuera de nuestra Comunidad y en consecuencia aceptar su solicitud y posteriormente valorar la concurrencia de los requisitos de capacidad.

2º.- Por lo que hace referencia a la valoración de no idóneos en otra CCAA, como requisito para no aceptar la solicitud, parece claro que deba de tomarse en cuenta ese resultado valorativo en el trámite de admisión.

Lo insólito y extraño sería aceptar una solicitud de unos solicitantes no idóneos en una Comunidad y posteriormente ser valorados idóneos en otra. Si no son idóneos para acoger o adoptar en la Rioja o en Madrid, tampoco creemos que lo sean en Aragón; o es que el interés de los menores de nuestra Comunidad en cuanto a las condiciones de idoneidad son diferentes al de los menores de otras Comunidades Autónomas.

3º.- La consideración anterior debe matizarse, ya que como muy bien se apunta en su escrito de recomendación, la entidad de las causas que pueden dar lugar a una valoración de no idoneidad son muy diferentes y deben valorarse entre aquellas que objetivamente no tienen un carácter temporal de las que sí pueden tenerlo y por lo tanto pueden verse modificadas en el tiempo.

4º.- Esta apreciación en las causas de no aceptación son examinadas por el Encargado del Registro que realiza un trámite previo de admisión, donde determinará si los solicitantes reúnen todos los requisitos exigidos, y en todo caso notificará la no inscripción y los motivos de la misma, pudiendo interponer los interesados recurso ordinario tal y como se dispone en el art. 6 del Decreto 28/1995 de 21 de febrero de la Diputación General de Aragón, por el que se regula el Registro de Protección de Menores.

5ª.- No obstante todo lo anterior, independientemente de la conveniencia o no de establecer toda una categoría de las causas de no idoneidad, relación que nunca sería completa por la multitud de circunstancias a valorar en un proceso de selección, es cierto que se debe de tomar como criterios de referencia los previstos en el art. 53, y a partir de su examen relacionarlo con las causas que llevaron a la declaración de no idoneidad en otra Comunidad Autónoma, y que sin duda deberán de constar en la resolución notificada a los interesados y en los informes de valoración realizados en su Comunidad.

6ª.- Con todo ello no se persigue limitar el acceso a los ciudadanos, sino realizar una selección adecuada que trate de evitar riesgos al interés de los menores.

7ª.- Por último señalar que está previsto en el propio Decreto examinado por V.E. en el art. 52.2 la posibilidad de solicitar de nuevo la selección como familia acogedora o adoptante cuando las causas de no aceptación de la solicitud hubiesen desaparecido.

CUARTO.- Respecto a la exigencia contemplada en el art. 48 d), que prevé que la «solicitud deberá estar cumplimentada íntegramente, y acompañada de toda la documentación prevista en el art. 50», del mismo Decreto.

Sorprende la pregunta que se plantea. Simplemente es un requisito de carácter documental, que no determina el rechazo inicial de la solicitud por una interpretación relacional del ordenamiento jurídico en el cual habrá que aplicar las normas en su conjunto, y en especial el art. 71 Ley 30/1992.

Por último preguntar si: ¿es también superfluo o inoperante el art. 23 o 27 del Decreto 57/93 de 23 de marzo por el que se regula el Ingreso Aragonés de Inserción y sin embargo también se exige?. ¿Son inoperantes o superfluas las referencias que en similares términos al apartado que examinamos realizan los Decretos de 07.09.92 de Cantabria, de 20.09.90 de Castilla León, o el de 28.07.88 de Galicia?.

QUINTO.- En consideración a lo previsto en el art. 48. f): «...no estar incurso en causa de privación de la patria potestad...», la contestación no puede ser sino en los mismos términos que la anterior cuanto que no se entiende que la administración sea la competente.

Si nos estamos refiriendo a instituciones civiles de una configuración tan concreta como se apunta en el párrafo segundo de su consideración, habrá que acudir a la regulación de la misma prevista en el Código Civil. En el mismo se atribuye a la exclusiva competencia judicial la privación de la patria potestad, y no a la voluntad de la administración,

No obstante y con la finalidad de establecer una regulación lo más clara posible que evite confusiones o produzca interpretaciones erróneas se procederá a la modificación del citado apartado haciendo constar que será la autoridad judicial la única competente para privar de la autoridad familiar o para apreciar las causas que pueden dar lugar a la privación de la misma.

Por último hacer constar, que no ha existido esa falta absoluta de respeto a las instituciones civiles aragonesas cuanto, que si bien tiene razón al no incorporar nuestra institución civil de regulación de las relaciones personales de la autoridad familiar, sí se ha previsto en el mismo artículo 48 examinado por V.E., la previsión de dar efec-

tos civiles al apartado 2 del mismo al reconocer como criterio prioritario para la aceptación de las solicitudes no sólo el que los solicitantes sean de nuestra Comunidad Autónoma, sino también los que residiendo fuera de ella conserven la vecindad civil aragonesa.

No obstante y con el ánimo e intención de introducir todas aquellas instituciones que sean señas de nuestra identidad y propias del derecho aragonés se procederá a incluir una modificación respecto a la sustitución de la patria potestad por autoridad familiar.

SEXTO.- En relación con el art. 49, en el que se disponía una medida relativa a la aceptación de solicitudes para un tipo de acogimiento, como es el preadoptivo de menores sin características especiales, se ha resuelto aceptar la recomendación y modificar el citado artículo dejando los criterios de edad como orientativos a la hora de determinar la idoneidad o no de los solicitantes y para qué tipo de menores como un criterio a utilizar en el proceso de valoración.

Por cuanto antecede, se ha decidido **ACEPTAR** la Recomendación formulada por el Excmo. Sr. Justicia de Aragón en su escrito de 21 de septiembre de 1995, en los términos previstos en este informe, y tomar en consideración la sugerencia y en consecuencia proceder a la modificación de los artículos 48 y 49 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, de Protección de Menores.»

Nos congratulamos de la decisión adoptada por el Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo de modificar el Decreto comentado en los términos expuestos, que coinciden sustancialmente con el contenido de nuestra Recomendación. Con relación a los matices apuntados en la contestación del Director General de Bienestar Social transcrita, nos ratificamos en nuestras consideraciones. Nos parece que no debe confundirse las dos fases (de admisión de quienes reúnen la capacidad requerida por las Leyes y de valoración de la mayor o menor idoneidad de los admitidos) y que no caben los matices apuntados por la contestación de la Administración. Las condiciones de capacidad de una persona no constituyen algo estático o permanente y deben ser apreciadas en relación al momento concreto en que se formula la solicitud (sin condicionarse por los antecedentes) y sin que la supuesta o previsible inidoneidad pueda determinar, en ningún caso, la exclusión de una persona por falta de capacidad.

A la fecha en que se redacta este Informe aún no se ha llevado a cabo la comprometida modificación del Decreto que hemos comentado.

1.1.1.B) Expediente D III - 66/95 - TOJA

Decreto 83/1995, de 18 de abril, sobre fomento de empleo.

Este Decreto fue publicado en el Boletín Oficial de Aragón nº 58, de 17 de mayo de 1995. El día 14 de julio nos dirigimos a la Diputación General de Aragón formulando la siguiente Recomendación:

«**PRIMERO.-** El Decreto tiene como finalidad establecer el régimen jurídico aplicable a las subvenciones por fomento del empleo en la Comunidad Autónoma de Aragón.

Se pretende con ello, en sintonía con iniciativas de años anteriores, impulsar mecanismos de estímulo a la creación de empleo, sobre todo en el ámbito de la pequeña y mediana empresa. Como se afirma en la propia Exposición de Motivos del Decreto: «La Diputación General de Aragón, siguiendo la línea de actuación de años anteriores dentro de su actividad de Fomento del Empleo, pretende incentivar la generación del empleo estable y el acceso al mercado de trabajo de los colectivos más desfavorecidos, a través del establecimiento de programas de ayuda a la pequeña y mediana empresa, incluidas las empresas de economía social y a la creación de actividades autónomas.»

El Decreto se ha dictado al amparo de la competencia atribuida en el artículo 35.1.14 del Estatuto de Autonomía sobre planificación de la actividad económica y fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma, dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional y se encuadra dentro de los principios y programas desarrollados por el Fondo Social Europeo.

SEGUNDO.- El Decreto examinado ha venido a derogar al Decreto 60/1994, de 6 de abril, de la Diputación General de Aragón, sobre Fomento del Empleo, que fue objeto de una Recomendación Formal por parte de esta Institución con fecha 27 de junio de 1994 (Expte D II - 52/94 - TOJA) relativa a las ayudas para la contratación de familiares.

La aplicación de ese mismo Decreto 60/1994 había dado lugar recientemente a una nueva Recomendación formal de nuestra Institución, de fecha 20 de abril de 1995 (Expte. D I - 98/1995-6), en la que se reclamó la revisión de las solicitudes de subvención presentadas al objeto de que fueran atendidas por orden de entrada conforme a lo dispuesto en el artículo 74 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y que fue aceptada por el Departamento de Economía y Hacienda.

TERCERO.- El Decreto 83/1995, al derogar el anterior Decreto 60/1994, de 6 de abril, ha eliminado la discriminación por razón de parentesco que éste había introducido en su artículo 7 al subvencionar las ayudas para la contratación de colaterales (por consanguinidad y afinidad) y excluir, simultáneamente, las ayudas para la contratación del cónyuge y los ascendientes y descendientes (por consanguinidad y afinidad hasta el segundo grado), discriminación que fue puesta de manifiesto por esta Institución en la Recomendación Formal de fecha 27 de junio de 1994.

Así, el artículo 6. c) del nuevo Decreto excluye de subvención las contrataciones indefinidas a tiempo completo «...que afecten al cónyuge o familiares por consanguinidad o afinidad hasta el 2º grado inclusive, del empresario, de los socios o de quienes ostenten cargos de dirección o sean miembros de los órganos de administración de las empresas que revistan forma jurídica de sociedad».

CUARTO.- En nuestra Recomendación de 27 de junio de 1994, sometimos a su consideración la posibilidad de eliminar la excepción de las ayudas a los familiares de modo que no sólo tuvieran acceso a las subvenciones las contrataciones de parientes colaterales, como

permitía el Decreto 60/1994, sino también las de parientes en línea recta, ascendente o descendente, tanto por consanguinidad como por afinidad.

Argumentábamos para ello que la exclusión de ayudas a determinados parientes parecía estar fundada en la idea de prevenir posibles fraudes, opinión corroborada por el Consejero de Economía y Hacienda en informe emitido al respecto el día 23 de junio de 1994, en el que afirmaba que «estas exclusiones tenían como finalidad evitar posibles fraudes al espíritu del Decreto que era la creación de empleo de carácter estable».

Es evidente que la medida persigue la protección del interés público y el mejor gasto de los caudales públicos. Sin embargo, en nuestra opinión, esto puede suscitar problemas desde el punto de vista constitucional, en especial, a la luz de lo que dispone el artículo 14 sobre la igualdad de los españoles ante la ley pero también a la vista del artículo 39, según el cual los poderes públicos aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia, precepto que impone la adopción de medidas favorecedoras de la familia.

Tiene una especial relevancia para examinar el problema que estamos comentando la Sentencia del Tribunal Constitucional de 12 de mayo de 1994, en la que se declara la inconstitucionalidad y nulidad, entre otros, de un inciso del tercer párrafo del artículo 9.1.c) de la Ley 20/1989, de 28 de julio.

En la parte que más interesa al problema que estamos analizando, la sentencia afirma que la consideración de las relaciones jurídicas entre familiares ha experimentado un profundo cambio en los últimos años. En concreto, «en el ámbito de las relaciones laborales, a que se refiere específicamente el apartado tercero de la letra c) de la regla 1ª del artículo 9º de la Ley 20/89, el art. 1.3.c) de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores, excluye de su ámbito de aplicación a los trabajos familiares, salvo que se demuestre la condición de asalariados de quienes los llevan a cabo; se consideran familiares a estos efectos, siempre que convivan con el empresario, el cónyuge, los descendientes, ascendientes y demás parientes por consanguinidad o afinidad, hasta el segundo grado inclusive y, en su caso, por adopción; por lo que, sensu contrario, caerán bajo su ámbito de aplicación los trabajos familiares cuando se demuestre la condición de asalariado de quien lo realice».

La Sentencia del Tribunal Constitucional entra a analizar la regulación de esta materia realizada en el ámbito fiscal:

«Por su parte, la introducción de la tributación separada en el Impuesto sobre la Renta conlleva el reconocimiento, también a efectos tributarios, de los contratos que puedan celebrarse entre los miembros de la unidad familiar».

Sin embargo, añade que «los apartados objeto de impugnación restringen... el alcance del expresado reconocimiento al introducir dos limitaciones: de un lado, se requiere que la prestación de trabajo quede debidamente acreditada por medio del oportuno contrato laboral; de otro, se establece un tope máximo a la cantidad que puede deducirse para calcular la base imponible. Ambas limitaciones diferencian el tratamiento jurídico-tributario de las contraprestaciones satisfechas por el empresario a su cónyuge o hijos meno-

res del dispensado a las contraprestaciones que satisfaga el empresario a los terceros ajenos a su ámbito familiar. Es preciso, por ello, determinar si la expresada diferenciación vulnera el principio de igualdad constitucionalmente garantizado o si, por el contrario, el diferente trato otorgado por el legislador en estos supuestos cumple los requisitos precisos para su compatibilidad con el expresado principio de igualdad.»

Afirma el Tribunal Constitucional que «... la existencia de un vínculo matrimonial o familiar no impide que los contratos entre miembros de esa unidad familiar, en especial los contratos de trabajo, desarrollen todos sus efectos. En sí mismos considerados los contratos de trabajo celebrados entre el empresario y su cónyuge o hijos carecen de peculiaridades que pudieran fundamentar un trato sustancialmente diverso al establecido para los contratos celebrados con terceros; la mera existencia del vínculo familiar no sitúa al cónyuge o hijos menores en una situación especial en la empresa del cónyuge o padre empresario... Por tanto, para la calificación de las retribuciones satisfechas como gasto deducible debe atenderse únicamente a la relación que exista entre la prestación que se retribuye y los rendimientos obtenidos por el empresario ... a tal efecto, son irrelevantes las restantes relaciones propias del derecho de familia que puedan existir entre el empresario y su cónyuge o hijos menores». No obstante lo anterior, el Tribunal Constitucional introduce matices al afirmar: «Las consideraciones anteriores no impiden que el legislador... pueda establecer determinadas cautelas o limitaciones al reconocimiento tributario de los contratos celebrados entre miembros de la unidad familiar... Puede por ello el legislador exigir que quede acreditada la seriedad de tales contratos, imponiendo medios de prueba especiales que demuestren su existencia real y la efectividad y realización práctica de las recíprocas prestaciones estipuladas; debe tratarse, en todo caso, de requisitos razonables que guarden la adecuada relación de proporcionalidad con la finalidad perseguida».

Concluye el Tribunal Constitucional, con relación al establecimiento de topes impuestos exclusivamente a las cantidades que pueden deducirse por razón de los contratos de trabajo celebrados con el cónyuge o hijos menores que «en este caso, el legislador no toma en consideración ni la realidad o efectividad de las prestaciones ni la razonabilidad o proporcionalidad de la remuneración abonada; al determinar el importe susceptible de deducción, debió el legislador ponderar no sólo la posibilidad de disminuir el importe de la deuda tributaria mediante la estipulación de remuneraciones excesivas, sino también la necesidad de que la base imponible refleje la verdadera situación patrimonial; contemplado desde esta perspectiva, el tope representado por el coste medio por empleado de la plantilla y, sobre todo, el importe del salario mínimo interprofesional aparece como un límite desproporcionado por excesivamente reducido que puede conducir a la fijación de bases imponibles alejadas de la realidad».

Debemos recordar que sobre las exigencias que la igualdad impone en la creación del Derecho (igualdad en la Ley) existe una muy amplia doctrina del Tribunal Constitucional según la cual, para que las diferenciaciones normativas puedan considerarse no discriminatorias

«resulta indispensable que exista una justificación objetiva y razonable, de acuerdo con criterios y juicios de valor generalmente aceptados, cuya exigencia deba aplicarse en relación con la finalidad y efectos de la medida considerada, debiendo estar presente, por ello, una razonable relación de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida,...» (STC 75/1983, FJ 2º). En definitiva, y de acuerdo con la STC 209/1988, «las diversificaciones normativas son conformes a la igualdad, en suma, cuando cabe discernir en ellas una finalidad no contradictoria con la Constitución y cuando, además, las normas de las que la diferencia nace muestran una estructura coherente, en términos de razonable proporcionalidad, con el fin así perseguido. Tan contraria a la igualdad es, por lo tanto, la norma que diversifica por un mero voluntarismo selectivo como aquella otra que, atendiendo a la consecución de un fin legítimo, configura un supuesto de hecho, o las consecuencias jurídicas que se le imputan, en desproporción patente con aquel fin, o sin atención alguna a esa necesaria relación de proporcionalidad» (FJ 6º).

La posible vulneración del principio de igualdad puede, en consecuencia, venir determinada por la falta de razonabilidad de la medida o, lo que es lo mismo, por la falta de congruencia de ésta en relación con las finalidades pretendidas con ella, o bien por la falta de adecuación o proporcionalidad de los medios empleados en relación con los fines perseguidos por la norma.

Si aplicamos esta doctrina al caso que nos ocupa, nos encontramos con el Decreto examinado articula un conjunto de medidas que pretenden fomentar el empleo, en pequeñas y medianas empresas, muchas de las cuales son empresas de carácter familiar. En concreto se establecen tres líneas: contratación indefinida, autónomos y creación o incorporación de socios trabajadores a empresas que revistan forma jurídica de S.A.L. o Cooperativa.

Es precisamente en la subvención de empresas que contraten trabajadores por cuenta ajena con carácter indefinido donde se establece la exclusión de subvención para la contratación de ciertos familiares. Ya hemos apuntado que la razón obedece, según confirmó el Consejero de Economía y Hacienda en informe emitido al respecto el día 23 de junio de 1994 (referido al anterior Decreto de Fomento de Empleo), a la necesidad de prevenir posibles fraudes, lo cual redundaría en la mejor protección de los intereses públicos (en el informe se afirmaba textualmente que «estas exclusiones tenían como finalidad evitar posibles fraudes al espíritu del Decreto que era la creación de empleo de carácter estable»).

Es evidente que esta finalidad (evitar posibles fraudes protegiendo así el interés público) es razonable.

Sin embargo, cabe preguntarse si la medida adoptada (excluir de las ayudas la contratación de familiares) es proporcionada a esa finalidad. Es decir si la evitación de posibles fraudes justifica la no subvención de contrataciones indefinidas por el mero hecho de tratarse de un determinado familiar. Asimismo, podemos preguntarnos si no hay otros medios más proporcionados en manos de la Diputación General de Aragón para conseguir el mismo fin, por ejemplo imponiendo medios de prueba especiales que demuestren la existencia real de los contratos y la efectividad y realización práctica de las recíprocas pres-

taciones estipuladas o aumentando las inspecciones de control. Y debe recordarse, a este respecto, que, además de las previsiones generales de control y seguimiento de las subvenciones que resultan de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma y de la Ley 1/1994, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 1994 (Disposición Adicional Segunda), el propio Decreto 83/1995, aquí analizado, prevé de modo expreso la realización periódica por el Departamento de Economía y Hacienda de controles de seguimiento de los beneficiarios para garantizar el cumplimiento de las obligaciones impuestas (art. 17), pudiendo incluso, según establece el artículo 14, exigirse al beneficiario, antes del pago, una garantía del cumplimiento de esas obligaciones.

Pues bien, teniendo los medios de control y de garantía de cumplimiento, y la posibilidad de ampliarlos si se consideran insuficientes, parece desproporcionado excluir de las ayudas a los contratos celebrados con familiares para evitar el posible fraude. No debe olvidarse además que la Constitución garantiza el derecho a la presunción de inocencia, derecho fundamental que «... no puede entenderse reducido al estricto campo del enjuiciamiento de conductas presuntamente delictivas, sino que debe entenderse también que preside la adopción de cualquier resolución, tanto administrativa como jurisdiccional, que se base en la condición o conducta de las personas y de cuya apreciación se derive un resultado sancionatorio para las mismas o limitativo de sus derechos...» (STC 13/1982, FJ 2º).

Es posible, a la vista de la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional, defender la eliminación de la exclusión contenida en el apartado c) del artículo 6, dado que puede suponer una vulneración del principio de igualdad consagrado en el artículo 14 de la Constitución española, lo que implicaría la nulidad radical del precepto al amparo de lo que disponen los artículos 51.1 y 62.2 de la Ley 30/1992 y el artículo 50, 2 y 3 de la Ley de Cortes de Aragón 3/1984. Todo ello sin perjuicio de que se establezcan medidas adicionales que permitan verificar la existencia real y la efectividad de los contratos celebrados con familiares.

QUINTO.- El artículo 12 del Decreto 83/1995 regula la «Concurrencia de subvenciones» en los siguientes términos:

«A la vista de las disponibilidades presupuestarias se podrán establecer criterios para la concesión de la subvención teniendo en cuenta la zona territorial donde se cree el puesto de trabajo, la actividad que desarrolle el solicitante, o las condiciones del trabajador»

Este artículo pretende establecer un mecanismo que pueda dar solución satisfactoria a los problemas detectados en la convocatoria de 1994, por el gran número de solicitudes presentadas, la escasez de recursos económicos allegados a este fin y la adopción, de facto y sin cobertura normativa, de criterios de priorización de solicitudes, todo lo cual justificó la segunda Recomendación formal a que hemos hecho referencia.

Esta previsión normativa viene en definitiva a regular la posible concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva. Ante la falta de normativa propia de la Comunidad Autónoma debemos tener en cuenta lo que, para la Administración General del Estado, establece el art. 1.3 del Reglamento del procedi-

miento para la concesión de ayudas y subvenciones públicas, aprobado por el Real Decreto 2225/1993, de 17 de diciembre, aplicable supletoriamente al amparo de la cláusula del art. 149.3 de la C.E., y según el cual:

«A los efectos de 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 dichas solicitudes entre sí, de acuerdo con los criterios establecidos en la norma reguladora o en la convocatoria, para resolver sobre la 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».

Si interpretamos el artículo 12 del Decreto 83/1995, en relación con el artículo que acabamos de reproducir, deberemos concluir que los criterios para la concesión de subvenciones a que se refiere (zona territorial donde se cree el puesto de trabajo, actividad desarrollada y condiciones del trabajador), ante la falta de desarrollo en el Decreto de Fomento de Empleo, deben ordenarse obligatoriamente en la propia convocatoria de ayudas.

Es evidente que esta solución es, además, plenamente respetuosa con el principio de seguridad jurídica que nuestra Constitución consagra en el artículo 9.3, en la medida en que garantiza el conocimiento por los interesados de los criterios de prioridad con arreglo a los cuales van a ser evaluadas y, eventualmente, atendidas las solicitudes presentadas, garantizándose además la transparencia de las actuaciones administrativas.

Pues bien, el Decreto que estamos analizando ha dado lugar a la Orden de 21 de abril de 1995, del Departamento de Economía y Hacienda, por la que se convocan subvenciones por Fomento de Empleo para el año 1995, en la que no se incluye ninguna ordenación de los criterios para la concesión de subvenciones apuntados en el artículo 12 del Decreto 83/1995.

Cabe suponer que la situación descrita es consecuencia de la decisión del Departamento de Economía y Hacienda de atender las solicitudes presentadas este año de 1995 con arreglo su orden de entrada, hasta el límite de las disponibilidades presupuestarias.

Sin embargo, y dada la experiencia de las ayudas de fomento de empleo para 1994, es necesario recordar que en el supuesto de que el Departamento de Economía y Hacienda, a la vista de la evolución de las solicitudes presentadas y de las disponibilidades presupuestarias, decida tomar en consideración la previsión del artículo 12 del Decreto 83/1995, tal medida de regulación de las ayudas en régimen de concurrencia competitiva a través de la ordenación de los criterios de prioridad previstos en el citado artículo sólo podrá tener lugar a través de una Orden modificatoria de la de 21 de abril de 1995 y, desde luego, sin efectos retroactivos de modo que sólo pueda ser aplicada a las solicitudes que se presenten con posterioridad a la modificación.

El Justicia de Aragón asume como misión específica, de acuerdo con el artículo 33.1.b) del Estatuto de Autonomía de Aragón, la tutela del ordenamiento jurídico aragonés, velando por su defensa y aplicación.

En su virtud, y en uso de las facultades conferidas en la Ley 4/1.985, de 27 de junio, resuelvo:

1º. Efectuar **RECOMENDACIÓN FORMAL** a la Diputación General de Aragón para que modifique el artículo 6, c) del Decreto 83/1995, de 18 de abril, por vulnerar el artículo 14 de la Constitución, de modo que se amplíen la ayudas por fomento de empleo a los supuestos de contratación de familiares en aplicación de la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en sentencia de 12 de mayo de 1994.

2º.- **RECORDAR** al Consejero de Economía, Hacienda y Fomento que en el supuesto de que pretenda poner en práctica el procedimiento de subvención en régimen de concurrencia competitiva previsto en el artículo 12 del Decreto 83/1995, deberá aprobar, con carácter previo, una Orden modificatoria de la de 21 de abril de 1995, en la que se incluyan una ordenación de los criterios definidos con carácter general en el artículo 12 y que sólo podrá ser de aplicación a las solicitudes que se presenten a partir de ese momento (y nunca a las presentadas con anterioridad).»

La Recomendación fue publicada en el Boletín Oficial de Aragón nº 127, de 23 de octubre.

El Departamento de Economía, Hacienda y Fomento contestó a nuestra resolución a través de un Informe suscrito por el propio Consejero el día 16 de octubre, en los siguientes términos:

«1.- Con fecha 27 de Junio de 1994 el Justicia de Aragón formuló Recomendación sobre la posibilidad de eliminar la excepción de las ayudas a los familiares de modo que no sólo tuvieran acceso a las subvenciones las contrataciones de parientes colaterales, como permitía el Decreto 60/94, sino también los de los parientes en línea recta, ascendente o descendente, tanto por consanguinidad como afinidad.

2.- El Consejero de Economía y Hacienda en informe emitido el 23 de Junio de 1994 respondió a la Recomendación del Justicia de Aragón que estas exclusiones tenían como finalidad evitar posibles fraudes al espíritu del Decreto que era la creación de empleo de carácter estable, no obstante se decía que para el próximo año se estudiaría la posibilidad de eliminar esta excepción.

3.- Dados los medios actuales disponibles por la Diputación General de Aragón, no se pueden establecer unas medidas adicionales a las ya existentes, que permitan verificar la existencia efectiva de la actividad laboral contemplada en los contratos celebrados con familiares.

Por ello se sigue considerando necesario mantener las cautelas y limitaciones establecidas en el Decreto 83/95.

Sin embargo, la posible celebración de un Convenio global de colaboración entre la Inspección de Trabajo y la Diputación General de Aragón, permitirá disponer de unos medios adecuados de control que redundarán lógicamente en la eliminación de tales exclusiones.

4º.- En caso de poner en práctica el procedimiento de subvención en régimen de concurrencia competitiva previsto en el artículo 12 del Decreto 83/95, se procederá previamente a aprobar una Orden modificatoria de la de 21 de Abril de 1995, donde se incluirán una ordenación de los criterios definidos con carácter general en el artículo 12 y con aplicación a las solicitudes que contemplen la creación de empleo a partir de ese momento.»

1.1.1. C) Expediente D II - 89/95 - TOJA

Decreto 218/1995, de 5 de julio, por el que se crea el Instituto Aragonés del Arte y la Cultura Contemporáneos «Pablo Serrano» Este Decreto fue publicado en el Boletín Oficial nº 100, de 18 de agosto de 1995. Con relación al mismo nos dirigimos a la Diputación General de Aragón el día 20 de septiembre de 1995 haciendo las siguientes reflexiones y recomendaciones:

«**PRIMERO.-** El Decreto 218/1995, de 5 de julio, de la Diputación General de Aragón, tiene como finalidad la creación del Instituto Aragonés del Arte y la Cultura Contemporáneos, como institución o servicio con fines de naturaleza cultural y científica, integrado orgánicamente en el Departamento de Educación y Cultura y que depende directamente del Consejero. Tal y como se prevé en su exposición de motivos tiene como objetivos fundamentales, la recapitulación de la esencia de las transformaciones de la cultura artística, el acrecentamiento de su popularidad y el perfeccionamiento de la sensibilidad estética, artística y cultural de las generaciones presentes y futuras, recogiendo el espíritu inspirador del Decreto 26/1993, de 6 de abril, de creación del Museo Aragonés de Arte Contemporáneo, al que viene a sustituir el nuevo Instituto, y el de la Fundación-Museo Pablo Serrano.

Concretamente, el art. 3 del Decreto objeto de informe, en dos apartados sucesivos, consigna y prevé, respectivamente, como objetivo fundamental del Instituto Aragonés del Arte y la Cultura Contemporáneos, el desarrollo de la política cultural de la Diputación General de Aragón en lo concerniente al conocimiento, fomento y difusión del Arte y la Cultura modernos y contemporáneos, y como fines aquéllos que, numerados de la letra a) a la k), relaciona el apartado 2 de dicho artículo.

Es importante tener en cuenta la referencia recogida asimismo en la Exposición de Motivos, en cuanto a la inicial constitución, a iniciativa de Don Pablo Serrano Aguilar, de la Fundación Cultural denominada «Fundación-Museo Pablo Serrano», disuelta el 20 de junio de 1995, y cuyos bienes, en cumplimiento de lo previsto en el art. 31 de los Estatutos de la Fundación, han pasado a ser propiedad, previa aceptación, de la Diputación General de Aragón, quedando depositados en el Museo Aragonés de Arte Contemporáneo.

SEGUNDO.- El Decreto analizado se ha aprobado al amparo de las competencias que, en materia de museos, tiene atribuidas la Comunidad Autónoma de Aragón en virtud de lo dispuesto en el artículo 35.1.16 del Estatuto de Autonomía, y en el marco básico establecido por la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, teniendo en cuenta que la Ley 7/1986, de 5 de diciembre, de Museos de Aragón, establece las obligaciones de los poderes públicos en orden a garantizar la creación y mantenimiento de los museos.

Es de significar que, con una técnica de elaboración normativa adecuada, pese a que el Decreto que nos ocupa llegue a exponer y reconocer que el mismo viene a recoger el espíritu inspirador del Decreto 26/1993, de 6 de abril, de creación del Museo Aragonés de Arte Contemporáneo, al que viene a sustituir el nuevo Instituto, y el de la Fundación-Museo Pablo Serrano, la realidad es

que el Decreto actual contiene una cláusula expresamente derogatoria del aludido Decreto 26/93, de 6 de abril, y de la Orden de 13 de mayo de 1993, del Departamento de Educación y Cultura.

TERCERO.- El art. 4 del Decreto 218/1995 dispone que la colección del Instituto Aragonés del Arte y la Cultura Contemporáneos «Pablo Serrano» se vertebrará en torno al arte español del siglo XX, con un especial énfasis en los artistas aragoneses más relevantes o en los periodos artísticos más significativos de Aragón, incorporando también a aquellos artistas y movimientos plásticos internacionales que se consideren convenientes para su mejor comprensión. En cuanto a su fondo inicial estará constituido por la Colección de la Diputación General de Aragón, adicionándose, mediante la dicción de «así como», las obras artísticas y Colecciones procedentes de la Fundación-Museo Pablo Serrano y que han sido aceptadas e integradas en este Instituto. Dicha colección podrá ser acrecentada por cualquier medio admitido en Derecho.

CUARTO.- El art. 2 previene que, en cuanto a su organización y funcionamiento, el Instituto Aragonés del Arte y la Cultura Contemporáneos «Pablo Serrano» se regirá por lo previsto en la Ley 16/1985, del Patrimonio Histórico Español, la Ley 7/1986, de Museos de Aragón, y demás disposiciones dictadas para su desarrollo y aplicación, así como por el presente Decreto.

En concreto, y de forma expresa, en el art. 9 del Decreto examinado se prevé que el Director será nombrado por el procedimiento de libre designación, a propuesta de la Comisión Asesora, en tanto que en el derogado se prescribía que el Director sería nombrado y separado por la Diputación General de Aragón a propuesta del Consejero de Cultura y Educación. Lo que, ni antes ni ahora se preveía ni queda previsto es, ni el rango del puesto, ni las condiciones personales exigidas para el nombramiento. En tanto que, bajo la rúbrica de Disposición Transitoria del repetido Decreto, se establece otra peculiar prevención que se pretende tenga vigencia en tanto los fondos del Instituto consistan únicamente en la Colección de Pablo Serrano, no existiendo otras colecciones individualizadas, y que trata de anudarse con la de que, el Director, a cuya mención identificativa se adiciona la precisión y calificativo de Técnico, será nombrado por el Consejero de Educación y Cultura, a propuesta de la Comisión Asesora por mayoría absoluta de sus miembros a la que deberá ser favorable el voto del representante de la familia Pablo Serrano. De otra parte, en el número 6 del art. 7 del Decreto de 5 de julio de 1995 se previene que corresponde al Consejo Rector la función de informar la propuesta de nombramiento de Director del Instituto.

Pues bien, sabido de sobras es que, conforme al art. 4 del Texto Refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón, la función pública está integrada por los funcionarios y por el personal eventual, interino y laboral al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón. El art. 30 del mismo texto refundido, alude a las convocatorias para la provisión de puestos de trabajo que hayan sido clasificados como de libre designación, y prescribe que no podrá cubrirse por este procedimiento ningún puesto que no esté expresamente clasificado para

ello, en atención a la naturaleza de las funciones; el mismo artículo precisa que la adjudicación de un puesto por libre designación se efectuará por propuesta razonada del Consejero Titular del Departamento al que esté adscrito, pudiendo declararse desierto si ninguno de los solicitantes reúne las condiciones adecuadas para el desempeño de los puestos, y, por último, establece que los funcionarios adscritos a un puesto de trabajo por el procedimiento de libre designación podrán ser removidos del mismo con carácter discrecional, mediante resolución motivada; siendo el art. 31 el que estatuye que el sistema normal para la provisión de puestos de trabajo es el de concurso, y el 32. el que exceptúa de la convocatoria pública los puestos de Director General o asimilados.

En suma, nunca podrá llevarse a cabo el nombramiento de Director del Instituto a propuesta de la Comisión Asesora, ya que, además de que quien debe elaborar y elevar la propuesta sea el Consejero, el informe previo a la toma por éste de tal decisión, según el art. 7.6 de repetido Decreto corresponde al Consejo Rector.

Por otra parte, el nombramiento corresponde al Consejo de Gobierno de la Diputación General de Aragón. Y tampoco es conforme con el Ordenamiento Jurídico, ni se compadece con la naturaleza del nombramiento, lo previsto en la Disposición Transitoria del Decreto al establecer que «en tanto los fondos del Instituto consistan únicamente en la Colección de Pablo Serrano, no existiendo otras colecciones individualizadas, el Director Técnico será nombrado por el Consejero de Educación y Cultura, a propuesta de la Comisión Asesora por mayoría absoluta de sus miembros a la que deberá ser favorable el voto de la representante de la familia Pablo Serrano».

Ciertamente, puede propiciarse una relativa inseguridad jurídica, que aconsejaría el que explícitamente se consignara, en el Decreto de referencia, la naturaleza del puesto de Director, su rango y las condiciones exigidas para su desempeño. Pero tan cierto como esto es que de un examen detallado del mismo, a la luz del conjunto normativo en materia de función pública y administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, habida cuenta de la prescripción insita en el art. 9 del Decreto 218 de 1995 de que el Director será nombrado por el procedimiento de libre designación y analizado el conjunto de atribuciones y funciones del cargo, tal y como incluso las previene y concreta el art. 10 del dicho Decreto, necesariamente habremos de concluir que nos encontramos ante un puesto de naturaleza funcional, con funciones y atribuciones estables y permanentes, e independientes desde luego de la concreta persona que en cada momento lo ocupe, que debe ser considerado como tal puesto funcional debidamente encuadrado y recogido en la correspondiente relación, con un concreto rango y nivel, y para cuya provisión ha de acudir a los procedimientos previstos por la normativa funcional.

Es decir, que si el procedimiento previsto es el de libre designación, y, a mayor abundamiento, se aprecia que con las funciones y atribuciones del cargo lo que se establece y delimita es un virtual puesto y plaza de dirección del órgano administrativo o institución creada por el art. 1 del Decreto de 1995, como institución cultural y

científica de titularidad autonómica, con las características establecidas por el artículo 1 de la Ley de Museos de Aragón, y cuyas funciones han de ser, en primer lugar, las de dirección del Instituto y su personal, además, la dirección de los trabajos derivados del tratamiento técnico y administrativo de los fondos del Instituto, también determinadas propuestas y preparaciones o presentaciones al Consejo Rector; la promoción de programas de investigación, la elaboración de los programas de exposiciones temporales, y la dirección de la elaboración del catálogo y los fondos conservados por el Instituto, con una última previsión residual y de estilo, como la de cualesquiera otras que, en relación con las actividades del Instituto, le sean atribuidas, ninguna disposición de carácter reglamentario y rango de Decreto puede modificar, desnaturalizar o alterar, como el Decreto objeto de examen efectúa, las disposiciones de rango superior insitas en las normas de rango legal antes recogidas.

Por ello, es de capital importancia significar, teniendo en cuenta asimismo lo previsto en los arts. 33 y siguientes de la Ley 3/1984, de 22 de junio, del Presidente de la Diputación General de Aragón, que, además de resultar inexcusable el despejar toda duda en cuanto a la naturaleza del puesto y a su rango, en cualquier caso las previsiones en cuanto al nombramiento del Director del Instituto Aragonés de Arte y la Cultura Contemporáneos «Pablo Serrano», que el Decreto de creación contiene, desconocen y vulneran la normativa legal dictada en materia de función pública antes reseñada.

Por último, comprobado que se ha dejado sentado, en el tan citado art. 9 del Decreto, que el Director será nombrado por el procedimiento de libre designación, y que nunca podrá llevarse a cabo el dicho nombramiento a propuesta de la Comisión Asesora, tal y como afirma el art. 9, ni menos nombrarse por el Consejero de Educación y Cultura, como trata de establecer la Disposición Transitoria del Decreto de 1995.

Por todo ello, la regulación introducida por el Decreto 218/1995, de 5 de julio en cuanto al nombramiento del Director vulnera el principio de jerarquía normativa al entrar en contradicción con el contenido de los artículos 11 y 30 de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón.

De acuerdo con el artículo 30.2 y 3 de la Ley 1/1.995, de 16 de febrero, del Presidente y del Gobierno de Aragón, las disposiciones administrativas de carácter general no podrán contener preceptos opuestos a las Leyes, a la Constitución, al Estatuto de Autonomía y a aquellas otras disposiciones de carácter general de superior rango, siendo nulas de pleno derecho las disposiciones que infrinjan este mandato.

QUINTO.- *El art. 16 del Decreto examinado regula los recursos económicos del Instituto Aragonés del Arte y de la Cultura Contemporáneos «Pablo Serrano».*

El Instituto, es un servicio administrativo integrado orgánicamente en el Departamento de Educación y Cultura y dependiente del Consejero titular del mismo.

La Administración de la Comunidad Autónoma, según proclama de modo solemne el artículo 29 de la Ley 3/1.984, de 22 de junio, del Presidente, de la Diputación y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, tiene personalidad jurídica única. Por excep-

ción es posible crear organismos con personalidad jurídica diferenciada y patrimonio propio para la administración de algún servicio público o de algunos bienes o para la realización de alguna actividad económica, pero en este caso, la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma exige que sean creados por la Ley de Cortes de Aragón (artículo 6).

El Instituto creado por el Decreto 218/1995, es un servicio administrativo sin personalidad jurídica.

La personalidad jurídica implica la aptitud para ser sujeto de derechos y de obligaciones, o lo que es lo mismo, para devenir sujeto activo y pasivo de relaciones jurídicas. Es la Administración de la Comunidad Autónoma la que tiene personalidad jurídica y no los órganos que la integran, los cuales, por consiguiente, no pueden ser titulares de derecho alguno.

Dado lo anterior, es inexplicable que el apartado b) del artículo 16 considere al Instituto como posible titular de subvenciones y donativos de entidades y personas públicas y privadas.

Más grave es todavía que en el indicado apartado se introduzca una norma que vulnera el principio de unidad de caja consagrado en el artículo 19 de la Ley 4/1986, de 4 de junio, de Hacienda de la Comunidad Autónoma, y la reserva de Ley que dicho precepto establece, al afirmar:

«Los recursos de la Comunidad Autónoma se destinarán a satisfacer el conjunto de sus respectivas obligaciones, salvo que por Ley se establezca la afectación de algunos recursos a finalidades determinadas».

Es decir, todos los ingresos de la Comunidad Autónoma están centralizados en una tesorería única a la que corresponde la gestión de todos los caudales públicos. De estos fondos generales ha de partirse la asignación correspondiente de recursos para los diferentes programas de gasto. Este principio no admite como excepción más que aquellos casos en que una Ley así lo establezca.

No es posible realizar la afectación de ingresos concretos a fines específicos por medio de una norma reglamentaria, como se ha pretendido en el presente caso, pues vulnera el principio de jerarquía normativa al no respetar el contenido del artículo 19 de la Ley 4/1986, de 4 de junio.

De acuerdo con el artículo 30. 2 y 3 de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón, las disposiciones administrativas de carácter general no podrán contener preceptos opuestos a la Constitución, al Estatuto de Autonomía, a las leyes y a aquellas otras disposiciones de carácter general de superior rango, siendo nulas de pleno derecho las disposiciones de carácter general que infrinjan este mandato.

El apartado c) del artículo 16 es incongruente por los mismos motivos antes apuntados. El Instituto es un mero órgano administrativo, sin personalidad jurídica y no puede ser considerado en ningún caso, titular o adquirente de bienes, cuyos rendimientos o productos, por otra parte, siempre deberán integrarse en el Presupuesto de la Comunidad Autónoma y sólo a través del Presupuesto podrán canalizarse como créditos en los programas correspondientes al Instituto Aragonés del Arte y la Cultura Contemporáneos «Pablo Serrano».

El contenido del apartado a) del citado artículo no plantea especial problema, en cuanto que se limita a

afirmar que el Instituto tendrá los créditos asignados en los presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón. Nada habría sucedido aunque no se hubiera incluido, pues los créditos en favor del servicio administrativo del Instituto resultarán de la Ley de Presupuestos y nunca de esta vacía previsión reglamentaria.

SEXTO.- Resta solo una breve referencia, en el contenido indicado, al art. 5 del Decreto examinado, que como órganos de dirección, prevé de una parte al Consejo Rector, y de otra, al Director. La composición del Consejo Rector la concreta el art. 6, y como Presidente aparece el Consejero de Educación y Cultura, y en tanto que el Consejo Rector está integrado como tal, a la vista de las funciones que el art. 7 recoge, siempre que la interpretación y aplicación de estos preceptos se efectúe integradoramente y de manera conjunta con el Ordenamiento Jurídico superior, a salvo de lo que luego se apuntará al hablar de la Comisión Asesora, cabe con las reservas indicadas considerar al mismo como no conforme con el Ordenamiento Jurídico.

Hay un punto, que en razón a su función en relación con el Consejo Rector o el Director, no podemos silenciar, cual es el del apartado a) del número 1 del dicho artículo 13; pero como ni en el art. 7, -ni tampoco en el que regula las funciones del Director-, aparece ni se atribuye competencia alguna al Consejo Rector en materia de enajenaciones, llama la atención que en el tan citado art. 13.1., y en su apartado a) se atribuya a la Comisión Asesora la función de emitir Dictamen previo sobre una materia que no corresponde ni se atribuye al Consejo Rector; ahora bien, si lo que se pretendiere fuera atribuir «indirectamente» al mismo la función de enajenar, solo habríamos de puntualizar que siempre serán prevalentes las normas específicas de la Ley del Patrimonio Histórico Español.

A mayor abundamiento, y en apoyatura para la tesis que se viene ofreciendo, en materia de enajenación de bienes que hubieren quedado inventariados como de interés cultural, siempre habría que contar con la prescripción insita en el n.º 2 del art. 28 de la Ley 16/1985 del Patrimonio Histórico Español, que determina que los bienes muebles que forman parte del Patrimonio Histórico Español no podrán ser enajenados por las Administraciones Públicas, salvo las transmisiones que entre sí mismas éstas efectúen y lo dispuesto en los artículos 29 y 34 de esta Ley». Ello, atendiendo asimismo a la prevención insita en el art. 1.2 de la Ley 7/1986, de 5 de diciembre, de Museos de Aragón, que prescribe que todos los fondos existentes en los museos aragoneses forman parte del patrimonio cultural aragonés y quedarán sujetos a lo que establezca la vigente legislación; y siendo así que el art. 16, párrafo primero, de esa misma Ley viene a establecer que los fondos de los museos aragoneses, públicos o privados, estarán debidamente documentados y sus responsables, con el fin de formalizar el inventario del patrimonio museístico de Aragón, deberán facilitar, al Departamento correspondiente, en el mes de diciembre de cada año, copia del archivo actualizado de todas las piezas que en ellos existan, estén o no expuestas, así como copia del libro de registro.

En todo caso, pues, habrá de estarse a la Ley, -que por su rango jerárquico superior no podrá ser alterada ni desconocida por norma reglamentaria alguna-, en el

sentido indicado antes, por lo que bajo ningún concepto cabe plantearse la posibilidad de que al Consejo Rector del Instituto Aragonés de Arte y Cultura Contemporáneos «Pablo Serrano» pueda atribuirse la función de enajenar, y tomando en consideración lo antedicho, una previsión tal ha de entenderse ociosa, o si se prefiere, inoperante.

SÉPTIMO.- Una vez expuesto lo anterior, interpretando y aplicando las prescripciones del Decreto que nos ocupa dentro del conjunto normativo constituido sustancialmente por aquellas normas de rango de Ley que se citan en su artículo 2, es decir, la Ley del Patrimonio Histórico Español, y la Ley de Museos de Aragón, así como, aunque expresamente no sea citada, la del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Aragón, por nuestra parte, atendiendo al ostensible y reconocido valor de la obra en relación con las prescripciones de su artículo 51, parece que determinadas disposiciones, han de obedecer al juicio de valor que en su día se emitiera, y resultar consecuencia de virtuales condiciones modales asumidas en su día en la aceptación por la Administración del conjunto de derechos y obligaciones inherentes a la cesión de la obra integrada en la entonces «Fundación Museo Pablo Serrano».

OCTAVO.- No obstante lo antedicho, y como conclusión, podemos apuntar que, a nuestro parecer, en el Decreto analizado se ha regulado un servicio administrativo sin personalidad jurídica utilizando modelos propios de los servicios personificados (organismos autónomos), los cuales, por otra parte, se crean por Ley de Cortes, y no por un simple Decreto. Por ello, se ha considerado al Instituto como titular de bienes y derechos y se han establecido diversas normas en materia de personal. En esta confusión de modelos pensamos que está el origen de los errores detectados.

El Justicia de Aragón asume como misión específica, de acuerdo con el artículo 33.1. b) del Estatuto de Autonomía de Aragón, la tutela del ordenamiento jurídico aragonés, velando por su defensa y aplicación.

En su virtud, y en uso de las facultades conferidas en la Ley 4/1.985, de 27 de junio, resuelvo:

1º. Efectuar **RECOMENDACIÓN FORMAL** a la Diputación General de Aragón para que modifique el artículo 9 y la Disposición Transitoria del Decreto 218/1995, de 5 de julio, por vulnerar el sistema establecido por los artículos 11 y 30 de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón.

2º. Efectuar **RECOMENDACIÓN FORMAL** a la Diputación General de Aragón para que modifique el artículo 16 del Decreto 218/1995, de 5 de julio, por vulnerar el artículo 19.1, de la Ley 4/1986, de 4 de junio, de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón.

3º. **SUGERIR** a la Diputación General de Aragón que establezca de modo claro el rango, naturaleza y condiciones del puesto de Director que se crea en el Decreto 218/1995, de 5 de julio, teniendo en cuenta el sistema establecido por el artículo 34 de la Ley 3/1984, de 22 de junio.

4º. **SUGERIR** a la Diputación General de Aragón que aclare, o en su caso, modifique, el apartado a) del art. 13.1 del Decreto 218/1995, tomando en consideración lo alegado en el Fundamento Sexto de esta exposición».

La Recomendación fue publicada en el Boletín Oficial de Aragón nº 117, de 29 de septiembre. No ha sido contestada por la Diputación General de Aragón. Asimismo debemos dejar constancia de que el Decreto ha sido impugnado en vía contenciosa-administrativa ante el Tribunal Superior de Justicia de Aragón.

1.1.1.D) Expediente D II - 117/94 - TOJA

Decreto 184/1994, de 31 de agosto, de la Diputación General de Aragón, por el que se establece un régimen de protección para el quebrantahuesos y se aprueba el Plan de Recuperación.

El estudio de este Decreto, que fue publicado en el B.O.A. nº 108, de 9 de septiembre, motivó que el día 10 de octubre de 1994 remitiéramos a la Diputación General de Aragón una Recomendación Formal en los siguientes términos:

*«1º.- Efectuar **RECOMENDACIÓN FORMAL** a la Diputación General de Aragón para que modifique el artículo 4.3 del Decreto 184/1.994, de 31 de agosto, por las razones que han sido expuestas.*

2º.- Trasladar esta Recomendación, junto con la motivación íntegra que antecede al Excmo. Sr. Presidente de la Diputación General de Aragón, a fin de que se disponga su publicación en el Boletín Oficial de Aragón, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley 4/1.985, de 27 de junio, reguladora de El Justicia de Aragón.»

La Recomendación fue publicada en el Boletín Oficial de Aragón nº 135 de 11 de noviembre de 1994. En el Informe Anual de la Institución correspondiente a 1994 dimos cuenta de que la Diputación General de Aragón no había contestado a la misma.

En el presente Informe debemos poner de manifiesto la aceptación de la citada Recomendación por la Diputación General de Aragón y su cumplimiento a través de la aprobación de un Decreto, el nº 34/1995, de 7 de marzo, por el que se modifica parcialmente el Decreto 184/1994, de 31 de agosto, por el que se estableció un régimen de protección del quebrantahuesos.

En la Exposición de Motivos del nuevo Decreto se afirma de modo expreso que la modificación se introduce como consecuencia de la aceptación de nuestra Recomendación Formal.

1.1.2.- Sugerencias Formales

Se han realizado un total de 3 Sugerencias formales a la Diputación General de Aragón. Una de ellas ha sido aceptada por la Diputación General de Aragón. Las otras dos no han sido contestadas.

1.1.2.A) Expediente DII-68/95-TOJA

Decreto 86/1995, de 25 de abril, de la Diputación General de Aragón, por el que se modifica la estructura orgánica del Departamento de Bienestar Social y Trabajo.

Este Decreto fue publicado en el BOA nº 59, de 19 de mayo. Como antes hemos avanzado, detectamos en él el mismo error que ya habíamos señalado en los Informes anuales de 1993 y 1994 con relación a otros cuatro Decretos.

Por ello, consideramos la conveniencia de reiterar la misma Sugerencia, en los siguientes términos:

«PRIMERO.- La citada norma tiene por objeto, de acuerdo con lo que disponen sus artículos 1º y 2º, establecer una nueva redacción de los artículos 5º y 7º, apartados 1.c), 2.c) y 3.c) del Decreto 228/1993, de 29 de diciembre.

Como consecuencia de los términos empleados en los dos referidos artículos debe entenderse que han quedado derogados los antiguos artículos 5º y 7º, apartados 1.c), 2.c) y 3.c) y vigentes los nuevos tal y como aparecen redactados en el Decreto 86/1995.

SEGUNDO.- Por todo ello, resulta incomprensible que el Decreto objeto de examen contenga, a continuación, una Disposición Derogatoria del siguiente tenor:

«Quedan derogados el artículo 5º y los apartados 1.c), 2.c) y 3.c) del artículo 7º del Decreto 228/93, de 29 de diciembre, de la Diputación General de Aragón, por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Bienestar Social y Trabajo».

Un análisis sistemático de la norma examinada pone de manifiesto que la Disposición Derogatoria elimina de la vida jurídica los artículos 5 y 7, apartados 1.c), 2.c) y 3.c) del Decreto 228/1993 tal y como han quedado redactados por el Decreto 86/1995.

En definitiva, los artículos 1º y 2º del Decreto 86/1995 establecen una nueva regulación de los artículos 5 y 7, apartados 1.c), 2.c) y 3.c) del Decreto 228/1993 que, a continuación, es dejada sin efecto por la Disposición Derogatoria.

TERCERO.- Este error de técnica legislativa que aquí estamos analizando no es nuevo. En concreto, este mismo error se ha puesto de manifiesto en los dos últimos años en las siguientes cuatro disposiciones reglamentarias:

— Decreto 51/1993, de 19 de mayo, por el que se modifica el Decreto 130/1986, que aprobó el mapa sanitario de la Comunidad Autónoma de Aragón.

— Decreto 117/1993, de 29 de septiembre, por el que se modifica parcialmente el Decreto 125/1991, de 1 de agosto, por el que se regulan los Gabinetes de los Consejeros.

— Decreto 118/1993, de 29 de septiembre, por el que se modifica parcialmente el régimen de la Comisión Interdepartamental para la Investigación y el Consejo Asesor de Investigación.

— Decreto 87/1994, de 12 de abril, por el que se modifica el artículo 6 del Decreto 65/1987, de 23 de mayo, de desarrollo parcial de la Ley de Bibliotecas de Aragón, actualizando la composición de la Comisión Asesora de Bibliotecas.

En estos cuatro casos nos dirigimos a la Diputación General de Aragón realizando la Sugerencia Formal de que se procediera a eliminar la Disposición Derogatoria a fin de permitir la plena efectividad jurídica del contenido de los Decretos. En tres de ellos se aceptó de modo expreso nuestra indicación (si bien en uno de estos casos la rectificación se hizo por corrección de errores y así se nos dijo de modo formal, ante nuestra sorpresa; y en los otros dos casos, no obstante la aceptación de la sugerencia, no hubo rectificación). El cuarto caso fue más insólito aún, pues sin aceptar nuestra sugerencia, se procedió a dar cumplimiento al sentido de la misma mediante

corrección de errores nuevamente (B.O.A. nº 94, de 5 de agosto de 1994).

El Justicia de Aragón asume como misión específica, de acuerdo con el artículo 33.1.b) del Estatuto de Autonomía de Aragón, la tutela del ordenamiento jurídico aragonés, velando por su defensa y aplicación.

En su virtud, y en uso de las facultades conferidas en la Ley 4/1985, de 25 de junio, resuelvo:

1º) **SUGERIR** a la Diputación General de Aragón que realice una modificación del Decreto 86/1995, de 25 de abril, por la que se elimine o rectifique la Disposición Derogatoria dado que impide la aplicación de los artículos 5º y 7º, apartados 1.c), 2.c) y 3.c) del Decreto 228/1993, de 29 de diciembre».

La Diputación General de Aragón aceptó la Sugerencia y rectificó el contenido del Decreto mediante Acuerdo adoptado el día 6 de junio de 1995 en el que se suprimió la Disposición Derogatoria contenida en el Decreto 86/1995. Este acuerdo fue objeto de publicación en el Boletín Oficial de Aragón número 120, de 6 de octubre

1.1.2.B) Expediente D III - 108/95 - TOJA

Decreto 80/1995, de 18 de abril, por el que se modifica la estructura orgánica del Departamento de Educación y Cultura.

Este Decreto fue publicado en el BOA nº 53, de 5 de mayo. Como antes hemos avanzado, detectamos en él el mismo error que ya habíamos señalado en los Informes anuales de 1993 y 1994 con relación a otros cuatro Decretos y que acabábamos de apreciar en un Decreto de 1995 (el que acabamos de reseñar en el anterior epígrafe). Por ello, y aún a riesgo de ser reiterativos, entendiendo que no se habían puesto los medios necesarios para eliminar ese defecto de técnica legislativa, consideramos la conveniencia de reiterar la misma Sugerencia, por sexta vez, en los siguientes términos:

«**PRIMERO.-** La citada norma (en cuyo encabezamiento existe una evidente errata pues figura como Decreto 80/1985) tiene por objeto, de acuerdo con lo que dispone su artículo único, establecer una nueva redacción de los artículos 4º.3 y 9º del Decreto 27/1994, de 9 de febrero.

Como consecuencia de los términos empleados en el referido artículo debe entenderse que han quedado derogados los antiguos artículos 4º.3 y 9º y vigentes los nuevos tal y como aparecen redactados en el Decreto 80/1995.

SEGUNDO.- Por todo ello, resulta incomprensible que el Decreto objeto de examen contenga, a continuación, una Disposición Derogatoria del siguiente tenor:

«Quedan derogados los artículos 4º.3 y 9º del Decreto 27/1994, de 9 de febrero, por el que se aprobó la estructura orgánica del Departamento de Educación y Cultura, así como cualquier otra disposición de igual o inferior rango que se oponga a lo establecido en este Decreto».

Un análisis sistemático de la norma examinada pone de manifiesto que la Disposición Derogatoria elimina de la vida jurídica los artículos 4.3 y 9 del Decreto 27/1994 tal y como han quedado redactados por el Decreto 80/1995.

En definitiva, el artículo único del Decreto 80/1995 establece una nueva regulación de los artículos 4.3 y 9

del Decreto 27/1994 que, a continuación, es dejada sin efecto por la Disposición Derogatoria.

TERCERO.- Este error de técnica legislativa que aquí estamos analizando no es nuevo. En concreto, este mismo defecto se ha puesto de manifiesto en los dos últimos años en las siguientes cinco disposiciones reglamentarias:

— Decreto 51/1993, de 19 de mayo, por el que se modifica el Decreto 130/1986, que aprobó el mapa sanitario de la Comunidad Autónoma de Aragón.

— Decreto 117/1993, de 29 de septiembre, por el que se modifica parcialmente el Decreto 125/1991, de 1 de agosto, por el que se regulan los Gabinetes de los Consejeros.

— Decreto 118/1993, de 29 de septiembre, por el que se modifica parcialmente el régimen de la Comisión Interdepartamental para la Investigación y el Consejo Asesor de Investigación.

— Decreto 87/1994, de 12 de abril, por el que se modifica el artículo 6 del Decreto 65/1987, de 23 de mayo, de desarrollo parcial de la Ley de Bibliotecas de Aragón, actualizando la composición de la Comisión Asesora de Bibliotecas.

— Decreto 86/1995, de 25 de abril, de la Diputación General de Aragón, por el que se modifica la estructura orgánica del Departamento de Bienestar Social y Trabajo.

En estos cinco casos nos dirigimos a la Diputación General de Aragón realizando la Sugerencia Formal de que se procediera a eliminar la Disposición Derogatoria a fin de permitir la plena efectividad jurídica del contenido de los Decretos. En cuatro de ellos se ha aceptado de modo expreso nuestra indicación y en el restante, sin aceptar nuestra sugerencia, se procedió a dar cumplimiento al sentido de la misma mediante corrección de errores (B.O.A. nº 94, de 5 de agosto de 1994).

El Justicia de Aragón asume como misión específica, de acuerdo con el artículo 33.1.b) del Estatuto de Autonomía de Aragón, la tutela del ordenamiento jurídico aragonés, velando por su defensa y aplicación.

En su virtud, y en uso de las facultades conferidas en la Ley 4/1985, de 25 de junio, resuelvo:

1º) **SUGERIR** a la Diputación General de Aragón que realice una modificación del Decreto 80/1995, de 18 de abril, por la que se elimine o rectifique la Disposición Derogatoria dado que impide la aplicación de los artículos 4º.3 y 9º del Decreto 27/1994, de 9 de febrero».

No obstante el tiempo transcurrido no hemos recibido contestación expresa a nuestra Sugerencia por parte de la Diputación General de Aragón.

1.1.2.C) Expediente D III - 70/95 - TOJA

Decreto 91/1995, de 2 de mayo, de declaración de Paisaje Protegido de los Pinares de Rodeno.

El examen de este Decreto, publicado en el Boletín Oficial de Aragón nº 59, de 19 de mayo de 1995, nos hizo dirigirnos a la Diputación General de Aragón en los siguientes términos:

«El artículo 7 del Decreto regula la figura del Director del Paisaje Protegido en los siguientes términos:

«El Director será nombrado por la Diputación General, a propuesta del Consejero de Medio Ambiente,

correspondiendo dicho cargo a un funcionario de la Diputación General de Aragón.

Son funciones del Director del Paisaje Protegido:

a) La dirección administrativa y gestión del Paisaje Protegido.

b) Elaborar el Plan Anual de Trabajos a realizar en el Paisaje Protegido.

c) Realizar la Memoria Anual de Actividades.

e) Todas aquellas que le puedan ser encomendadas para el cumplimiento de los objetivos de la declaración.»

Este artículo se limita a definir un puesto de trabajo, con una breve enumeración de funciones -con relación a la cual podemos decir, incidentalmente, que parece existir una omisión o una errata al pasarse del apartado c) al apartado e)-. Este puesto de trabajo se dice que:

1.- Será atribuido a un funcionario de la Diputación General de Aragón (por lo que no puede ser nombrado para el mismo un funcionario de ninguna otra Administración Pública - estatal, local o autonómica-)

2.- Y el nombramiento deberá ser realizado por la Diputación General, a propuesta del Consejero de Medio Ambiente.

Sin embargo, no se regula ni la categoría del puesto ni la forma de provisión del mismo.

A) La falta de regulación del rango o categoría del puesto genera una situación de evidente indeterminación, con la consiguiente inseguridad jurídica, ya que la denominación que se asigna al puesto no coincide con las que con carácter general establece el artículo 34 de la Ley 3/1984, de 22 de junio, según la cual: «Los Departamentos se estructuran en Direcciones Generales, Servicios, Secciones y Negociados u órganos de rango equivalente...» Es evidente que la Diputación General puede escoger, en virtud de su potestad de autoorganización, las denominaciones de los puestos que tenga por conveniente, pero las claras razones legales que acabamos de exponer obligan a la Diputación General de Aragón a reconducir estos puestos a uno de los rangos o categorías que define la Ley 3/1984.

B) En cuanto al modo de provisión del puesto, el artículo examinado se limita a afirmar que el Director será nombrado por la Diputación General a propuesta del Consejero de Medio Ambiente, de entre funcionarios. De ahí podemos deducir que el modo de provisión sólo puede ser:

— El nombramiento directo

— o la libre designación. Ello es así ya que de acuerdo con la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón, modificada por Ley 3/1993, de 15 de marzo, la provisión ordinaria de puestos de trabajo se puede hacer por dos procedimientos, y siempre con convocatoria pública:

1.- Concurso de méritos. La resolución del procedimiento corresponde al Director General de la Función Pública, según el artículo tercero, apartado 2 de la Ley 3/1993. No es, pues, éste el procedimiento de provisión al que parece referirse el artículo 7 del Decreto examinado.

2.- Libre designación. El nombramiento y cese de estos funcionarios corresponde a la Diputación General, a propuesta del Consejero titular del Departamento a que estén adscritos, previa convocatoria por el de Presidencia y Relaciones Institucionales, si implican jefatura

de unidad orgánica o desempeño de responsabilidades de rango directivo, circunstancia que parece que concurre en el presente caso (art. 30 del Texto Refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública y art. 9 del Decreto 172/1992, de 17 de septiembre). Podría ser éste el procedimiento al que se refiere el artículo 7 del Decreto examinado, si bien se exige convocatoria pública, mientras que en el Decreto a que nos venimos refiriendo se omite esta circunstancia.

— Existe otro procedimiento de provisión de puestos de tipo directivo reservados a funcionarios, que corresponde a la Diputación General, pero sin requerir convocatoria pública, de modo que encajaría mejor en el conciso diseño del artículo 7 del Decreto 91/1995. Estos puestos, que son los de Director General o asimilados, son cubiertos por la Diputación General mediante nombramiento directo, según resulta del artículo 36 de la Ley 3/1984, de 22 de junio, y el artículo 32 del Texto Refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón. Sin embargo también existe un inconveniente para encajar la figura de Director del Espacio Protegido en el ámbito de los Directores Generales u otros órganos asimilados, que es la limitación del acceso a dicho puesto a los funcionarios de la Diputación General de Aragón, realizada por el Decreto. Esta limitación no sería posible si el puesto fuera del rango de un Director General pues, según el artículo 36 de la Ley 3/1984, los puestos de Director General están abiertos a funcionarios de carrera de cualquier Administración Pública, no siendo admisible que un reglamento restrinja el contenido de una Ley pues ello implicaría una violación del principio de jerarquía normativa.

En conclusión, el puesto definido en el artículo 7 del Decreto 91/1995, no está claro si es de libre designación y requiere convocatoria pública o si se trata de una Dirección General u órgano de rango equivalente, cuya provisión no requiere convocatoria pública.

Es, por ello, necesario que se precise la naturaleza y características del puesto de Director del Paisaje Protegido de los Pinares de Rodeno, y en el supuesto, que parece más probable, de que se trate de un puesto de libre designación se aclare su rango, dado que, de acuerdo con el artículo 17.5 del vigente Texto Refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón: «... sólo podrán figurar clasificados como de libre designación los de Jefatura de Servicio y asimilados, los de Secretaría de los altos cargos y aquellos otros que excepcionalmente obtengan tal calificación en razón de la naturaleza de sus funciones», por lo que, si se trata de una Jefatura de Sección u órgano de rango equivalente, sería necesario adicionalmente acreditar las razones excepcionales vinculadas a la naturaleza de sus funciones que justifican su provisión por el sistema de libre designación.

El Justicia de Aragón asume como misión específica, de acuerdo con el artículo 33.1.b) del Estatuto de Autonomía de Aragón, la tutela del ordenamiento jurídico aragonés, velando por su defensa y aplicación.

En su virtud, y en uso de las facultades conferidas en la Ley 4/1985, de 25 de junio, resuelvo:

1º) **SUGERIR** a la Diputación General de Aragón que realice una modificación del Decreto 91/1995, de 2

de mayo, por la que se aclare el contenido del artículo 7, de modo que se detalle el rango del puesto de trabajo de Director del Paisaje Protegido de los Pinares de Rodeno y el modo de provisión del mismo, teniendo en cuenta los argumentos expuestos en la presente resolución».

La Diputación General de Aragón no ha contestado a nuestra Sugerencia. Por otra parte, debemos dejar constancia de que el Decreto que venimos comentando ha sido impugnado en vía contenciosa-administrativa ante el Tribunal Superior de Justicia de Aragón.

1.1.3.- Otras deficiencias

Haremos referencia, en último término, a algunos Decretos en los que hemos detectado otros defectos e irregularidades de diversa índole:

a) Reordenación del personal veterinario

El Decreto 156/1995, de 22 de junio, de la Diputación General de Aragón, por el que se crean y modifican clases de especialidad y se regulan aspectos relativos a las relaciones de puestos de trabajo, en su artículo 1 del Decreto establece textualmente:

«El personal funcionario perteneciente, a la entrada en vigor del presente Decreto, al Cuerpo de Funcionarios Superiores, Escala Sanitaria Superior, clase de especialidad, Veterinarios de Zona, pasa a integrarse en la Escala Facultativa Superior del mismo Cuerpo, Clase de Especialidad Veterinarios de Administración Sanitaria».

El artículo que acabamos de transcribir responde, según se afirma en la propia Exposición de Motivos del Decreto, a una Proposición no de Ley de las Cortes de Aragón, aprobada por unanimidad en sesión plenaria celebrada el día 29 de marzo de 1995, en el sentido de integrar a los Veterinarios de Zona en la Escala Facultativa Superior.

En efecto, la citada Proposición no de Ley estaba formulada textualmente en los siguientes términos:

«Las Cortes de Aragón instan a la Diputación General a que, en cumplimiento estricto de lo dispuesto en el Decreto Legislativo 1/1991, de 19 de febrero, y en atención a la naturaleza concreta de las funciones desempeñadas por los veterinarios de zona en los distintos Departamentos en los que prestan servicio, modifique el Decreto 126/1991 en el sentido de integrar a estos funcionarios en la escala facultativa superior en igualdad de condiciones y sin discriminación alguna con el resto de funcionarios.»

La comprensión del contenido del artículo 1 del Decreto debe completarse con el análisis de la Disposición derogatoria del mismo, según la cual:

«Quedan derogadas cuantas normas contenidas en disposición de igual o inferior rango se opongan a lo establecido en el presente Decreto y en particular las siguientes:

a) El Decreto 126/1991, de 1 de agosto, de la Diputación General de Aragón, por el que se establecen las Clases de Especialidad pertenecientes a las Escalas de cada Cuerpo de Funcionarios de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, en lo que afecta a las clases de Especialidad relativas a personal Veterinario».

De acuerdo con ello, puede entenderse suprimida, dentro de la Escala Sanitaria Superior (Código 2003) la clase de

especialidad de «Veterinarios de Zona» (64). Sin embargo, ello nos hace suscitar un problema de especial relevancia: si la supresión de esta clase de especialidad implica, en el fondo, una auténtica modificación implícita de la Escala Sanitaria Superior, toda vez que se extraen de ella, por la vía de los hechos, las funciones veterinarias.

Recordemos que el artículo 16.3 del Texto Refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón afirma que «La creación, modificación o extinción de Cuerpos y Escalas requiere Ley de las Cortes de Aragón» y que la Disposición Adicional Segunda 2. de esta misma Ley determinó que «En las Escalas Sanitarias se integran los funcionarios procedentes de los Cuerpos, Escalas o plazas no escalafonadas del grupo correspondiente cuyo cometido sustancial sea de naturaleza asistencial u hospitalaria».

Es preciso resaltar que la mera integración operada «ad personam» por el artículo 1 del Decreto que estamos comentando, para aquellos funcionarios que pertenecieran en el momento de entrada en vigor del Decreto a la Escala Sanitaria Superior (Veterinarios de Zona) no implica supresión de esta Clase de Especialidad, entre otras razones porque las funciones que justificaron su creación subsisten inalteradas. Bajo tales parámetros se podría entender más acomodado el Decreto a la Ley de Ordenación de la Función Pública. Sin embargo, la medida va acompañada de la aparente supresión de la clase de especialidad de «Veterinarios de Zona» (dado el tenor de la Disposición Derogatoria) y del desplazamiento de las funciones sanitarias y asistenciales propias de los funcionarios provenientes de los antiguos Cuerpos Estatales de la Sanidad Local (como es el caso que nos ocupa) hacia una Escala distinta de la Sanitaria: la Facultativa. Estas dos circunstancias nos hacen plantearnos el dudoso respeto de la medida acordada al contenido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón. Adicionalmente, si bien es cierto que la Diputación General es competente para realizar integraciones «ad personam» desde una Escala a otra, una integración «ad personam» de esta naturaleza tan universal puede implicar un fraude de Ley al conseguirse el efecto de una modificación de Escalas sin acudir a las Cortes de Aragón, competentes para ello (sin dejar de ignorar que las Cortes, unánimemente se mostraron favorables a esta medida).

— Por otra parte, el contenido de este Decreto muestra un evidente ejemplo de pervivencia de deficiencias de técnica legislativa en la ordenación de su parte final, no obstante la atención que dedicamos a esta materia en nuestros anteriores Informes anuales.

Debemos tener en cuenta la Instrucción de la Dirección General de Asuntos Jurídicos y Administración Autonómica del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, de 21 de diciembre de 1992, sobre «reglas de técnica legislativa de aplicación en el procedimiento de elaboración de los anteproyectos de Ley y de Decretos Legislativos» (cuyo contenido reproduce el de las «Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de Ley», aprobadas por Acuerdo de Consejo de Ministros de 18 de Octubre de 1991), que es aplicada por la Diputación General de Aragón también para la elaboración de disposiciones reglamentarias (esta circunstancia nos fue comunicada de modo oficial por el Consejero de Presidencia y Relaciones Institucionales en escrito de fecha 9 de noviembre de 1993, al asegurarnos que se había remitido la Instrucción a todas las unidades directi-

vas de la Administración de la Comunidad Autónoma, con la solicitud de que fueran observadas las directrices que en la misma se fijan).

El Decreto que estamos comentando contiene, por este orden, una disposición transitoria, dos disposiciones finales y una disposición derogatoria.

De acuerdo con la anteriormente mencionada Instrucción sobre reglas de técnica legislativa, la ordenación de parte final de las normas jurídicas será la siguiente:

- a) Disposiciones adicionales
- b) Disposiciones transitorias
- c) Disposiciones derogatorias
- d) Disposiciones finales

Por su parte, las Disposiciones Finales incluyen los siguientes tipos de preceptos (y por este orden):

- a) Los preceptos que modifiquen el Derecho vigente.
- b) Las cláusulas de salvaguardia del rango de ciertas disposiciones, así como de salvaguardia de disposiciones normativas o de competencias ajenas.
- c) Las reglas de supletoriedad
- d) Las autorizaciones y mandatos dirigidos a la producción de normas jurídicas (habilitaciones de desarrollo reglamentario, mandatos de presentación de proyectos de Ley ...)
- e) Las reglas sobre la entrada en vigor de la Ley

En consecuencia, debemos considerar incorrectamente ubicadas las dos disposiciones finales del Decreto 156/1995, que deberían ir a continuación de la Disposición derogatoria.

Por otra parte, hay una incorrecta ordenación de las dos disposiciones finales, de modo que la que aparece como disposición final primera debería ser la segunda y la que aparece como disposición final segunda debería ser la primera.

- b) Uso indebido de la corrección de errores

La inadecuada utilización de la corrección de errores por la Diputación General de Aragón ha sido puesta de manifiesto en numerosas ocasiones por esta Institución, habiéndose llegado incluso a incorporar a los Informes anuales correspondientes a 1992 y 1994 sendos informes monográficos sobre la cuestión. Hemos insistido en ellos y reiteramos ahora que la indebida utilización de la corrección de errores como sistema expeditivo de modificación de normas jurídicas nos parece grave porque se produce una importante quiebra de la seguridad jurídica y se burla la competencia de la Diputación General que puede ver alteradas sus decisiones por la mano correctora de algún anónimo funcionario, no importa de qué rango.

Traemos a colación en este Informe dos casos muy significativos producidos el presente año que ponen de relieve la persistencia de la Administración de la Comunidad Autónoma en la utilización de este «recurso»:

— Decreto 77/1995, de 18 de abril, de la Diputación General de Aragón, por el que se regula la elaboración y ejecución de los Planes Especiales de Regularización Urbanística (Expediente D I I I- 47/95 - TOJA)

Este Decreto fue objeto de dos correcciones de errores, la primera publicada en el Boletín Oficial de Aragón número 65, de 31 de mayo de 1995 y la segunda publicada en el Boletín Oficial de Aragón nº 72, de 16 de junio. En la primera corrección de errores, ajustada a Derecho en nuestra opinión, se afirmaba lo siguiente:

«Advertidos errores en el texto remitido para la publicación del Decreto 77/1995 ... se procede a continuación a formular la siguiente rectificación:

En la página 1757, artículo 13, apartado 4, donde dice «Sólo cuando se den las circunstancias fácticas que lo posibiliten podrá calificarse como suelo urbano el sujeto a regularización. En otro caso el Plan o norma contendrá la previsión de su futura modificación cuando, en función de la ejecución del planeamiento especial, el suelo pueda merecer tal calificación». Debe decir: «Sólo cuando se den las circunstancias fácticas que lo posibiliten podrá clasificarse como suelo urbano el sujeto a regularización. En otro caso el Plan o norma contendrá la previsión de su futura modificación cuando, en función de la ejecución del planeamiento especial, el suelo pueda merecer tal clasificación».

Curiosamente, 16 días después, se hace una segunda corrección de errores no advertidos al hacer la primera corrección:

«Advertidos errores en el texto remitido para la publicación del Decreto 77/1995 ... se transcriben a continuación las rectificaciones oportunas:

En la página 1756, artículo 9º, apartado 3, donde dice «... La solicitud deberá presentarse en el plazo máximo de dos meses tras la publicación en el «Boletín Oficial de Aragón» del acuerdo positivo de regularización...». Debe decir: «... La solicitud deberá presentarse en el plazo de doce meses tras la publicación en el «Boletín Oficial de Aragón» del acuerdo positivo de regularización...».

En la página 1756, artículo 9º, apartado 4, donde dice «... se dictará un acuerdo de aprobación inicial de la declaración en el plazo de dos meses tras la solicitud...». Debe decir: «... se dictará un acuerdo de aprobación inicial de la declaración en el plazo de tres meses tras la solicitud...».

En la página 1757, artículo 9º, apartado 5, donde dice «... No será precisa esta audiencia pública en el supuesto regulado en el artículo 9º...». Debe decir: «... No será precisa esta audiencia pública en el supuesto regulado en el artículo 8º...».

En la página 1759, artículo 23, apartado 2, donde dice «2. La clasificación se llevará a cabo en el seno del proceso de formación o revisión del planeamiento general municipal aplicable...». Debe decir: «2. La clasificación se llevará a cabo en el seno del proceso de formación, modificación o revisión del planeamiento general municipal aplicable».

La propia corrección de errores que venimos comentando dice expresamente que los errores se han producido en el texto remitido para su publicación (por lo tanto, no se trata de errores tipográficos o de impresión del propio Boletín Oficial).

El artículo 13.2 del Decreto 45/1983, de 3 de mayo, por el que se regula el Boletín Oficial de Aragón, se refiere a la manera de rectificar los errores producidos en el texto remitido para su publicación, distinguiendo entre:

a) los meros errores u omisiones materiales que no constituyan modificación o alteración del sentido de la disposición, pero cuya rectificación se estime conveniente a fin de evitar posibles confusiones. Se salvarán por los organismos respectivos, reproduciendo el Boletín Oficial de Aragón el texto o la parte necesaria del mismo con las debidas correcciones.

b) Los errores u omisiones que se deduzcan claramente del contexto de la disposición. Se rectificarán usando el mismo procedimiento que en el anterior supuesto.

c) Los errores u omisiones que no se infieran de la lectura del texto y cuya rectificación pueda suponer una real o

aparente modificación del contenido o sentido de la norma. Se salvarán mediante disposiciones del mismo rango.

Dentro de estos últimos deben incluirse los errores cometidos en el Decreto analizado. Dado que su rectificación supone una evidentísima modificación del contenido o sentido de la norma (así, por ejemplo, se cambian plazos, que en un caso pasan de dos a doce meses y en el otro de dos a tres meses), debería haberse salvado mediante una disposición del mismo rango, de acuerdo con el antes citado artículo 13.

Sin embargo, no se ha hecho así, lo cual es criticable. La gravedad de la cuestión no se puede escapar a nadie. Podemos reiterar lo que hemos dicho al principio: es una burla de la competencia de la Diputación General y una flagrante agresión a la seguridad jurídica de los ciudadanos que se encuentran con que un mes y medio después de publicarse una norma jurídica, ésta queda transformada por una anónima corrección de errores.

— Pongamos un nuevo ejemplo: El Decreto 256/1995, de 26 de septiembre, por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Agricultura y Medio Ambiente (Expediente D III - 97/95 - TOJA)

Este Decreto, publicado en el B.O.A. nº 122, de 11 de octubre, ha sido objeto de una corrección de errores publicada en el Boletín Oficial de Aragón nº 133, de 8 de noviembre, en los siguientes términos:

«Advertidos errores materiales en el texto del Decreto 256/1995 ... se procede a su corrección:

En la página 3496, artículo 1º, apartado e), donde dice «... para el desarrollo del mismo», debe decir: «...para el desarrollo del medio rural».

En la página 3497, artículo 4º, apartado 2. d) y artículo 8º, apartados 1 y 2, donde dice «Servicio de Asuntos Jurídicos y Coordinación Normativa», debe decir: «Servicio de Asuntos Jurídicos».

En la página 3498, artículo 20º, apartado 1, donde dice «... y obras complementarias, así como la transformación en regadío, proyectos de calificación de tierras regables...», debe decir: «... y obras complementarias, proyectos de calificación de tierras regables...».

En la página 3499, artículo 32º, apartado 2, donde dice «... que contará con el Servicio de la Vicesecretaría General...». Debe decir: «... que contará con el apoyo de la Vicesecretaría General».

En la página 3500, disposición adicional primera, donde dice «...Directores de Parques y Jefes de las Unidades Técnicas tendrán categoría...», debe decir: «... Directores de Parques, Jefes de las Unidades Técnicas y Jefes de Planes y Proyectos tendrán categoría...».

La propia corrección de errores que venimos comentando no precisa si los errores se han producido en el texto remitido para su publicación o se trata, por el contrario, de errores tipográficos o de impresión del propio Boletín Oficial. La entidad de los mismos nos hace descartar la segunda posibilidad.

Ya hemos dicho que el artículo 13.2 del Decreto 45/1983, de 3 de mayo, por el que se regula el Boletín Oficial de Aragón, se refiere a la manera de rectificar los errores producidos en el texto remitido para su publicación. A la vista del mismo debemos entender que estamos en otro supuesto de «errores u omisiones que no se infieran de la lectura del texto y cuya rectificación pueda suponer una real o aparente modificación del contenido o sentido de la norma.»

Dado que las rectificaciones introducidas suponen una evidentísima modificación del contenido o sentido de la norma (se cambia la denominación y la categoría o rango de diversas unidades orgánicas y se suprime una competencia del Servicio de Desarrollo Rural -transformación en regadíos-), debería haberse salvado mediante una disposición del mismo rango, de acuerdo con el antes citado artículo 13.

Pongamos, para concluir, otro ejemplo:

— El Decreto 255/1995, de 26 de septiembre, por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales (Expediente D III - 96/95 - TOJA), fue publicado en el B.O.A. nº 122, de 11 de octubre. Por Orden de 16 de octubre de 1995 se efectuaron diversas asimilaciones en cumplimiento de lo establecido en la Disposición Adicional Segunda del citado Decreto. Esta última Orden ha sido objeto de una corrección de errores publicada en el Boletín Oficial de Aragón nº 127, de 23 de octubre, en los siguientes términos:

«Advertido error en el texto remitido para la publicación de la citada Orden, inserta en... se procede a formular la oportuna rectificación:

En la página 3355, Disposición Final, donde dice «Lo establecido en la presente Orden tendrá vigencia desde el mismo día de su publicación en el «Boletín Oficial de Aragón», debe decir: «Lo establecido en la presente Orden tiene efectividad desde la entrada en vigor del Decreto 255/1995, de 26 de septiembre».

En definitiva, por medio de una corrección de errores se atribuye eficacia retroactiva a una Orden de asimilación de puestos de trabajo. Procede reiterar lo antes expuesto sobre la inaplicación del procedimiento previsto en el artículo 13.2 del Decreto 45/1983, de 3 de mayo, por el que se regula el Boletín Oficial de Aragón. Los errores se debían haber salvado con norma del mismo rango: una Orden. Adicionalmente (y al margen de lo dicho sobre la corrección) debemos poner de relieve los problemas de la retroactividad del contenido de la Orden, porque ésta que lleva a cabo asimilaciones de puestos de trabajo, en un sentido negativo puede (en hipótesis) determinar la no asimilación de algunos de ellos a los nuevos puestos creados. Hemos de suponer que no ha sucedido tal cosa, pues, en caso contrario, se estaría dando eficacia retroactiva a una disposición que produce efectos desfavorables a algunas personas, lo cual vulneraría el ordenamiento jurídico vigente (artículo 9.3 de la C.E.).

c) Errores en la mención de normas jurídicas

El Decreto 256/1995, de 26 de septiembre, por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Agricultura y Medio Ambiente (Expediente D III - 97/95 - TOJA) incurre en el siguiente error:

— La Disposición Adicional Cuarta, en su apartado 1 se refiere al «artículo 17 del Decreto Legislativo 1/1991...» y en su apartado 2 se refiere a «los apartados 2. c) a 2. g) del artículo octavo del Decreto Legislativo 1/1991...». Pues bien, el citado Decreto Legislativo tiene un único artículo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón.

d) Deficiencias variadas

a') Los Decretos 135/1995, de 23 de mayo, por el que se crea la unidad de apoyo técnico y administrativo al Consejo Económico y Social (expediente D III - 77/95 - TOJA) y 163/1995, de 30 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica de la Unidad de Apoyo Técnico y Administra-

tivo al Consejo Económico y Social (expediente D III - 86/95 - TOJA).

En estos dos Decretos se crea y dota de contenido, respectivamente, la Unidad de Apoyo Técnico y Administrativo al C.E.S. de Aragón, al objeto de prestar asistencia y asesoramiento técnico en las cuestiones de competencia de éste y de ejecutar las tareas administrativas asignadas a la Secretaría General del mismo.

Los Decretos incluyen una previsión de difícil comprensión, a la vista de las normas de función pública de la Comunidad Autónoma de Aragón, consistente en que la Unidad de Apoyo Técnico y Administrativo tendrá rango de División.

Nos encontramos, en consecuencia, con un órgano administrativo al que se atribuye el «rango» de División. Pues bien, si analizamos la legislación aragonesa podemos establecer el siguiente marco legal:

— La Unidad de Apoyo Técnico y Administrativo al Consejo Económico y Social de Aragón, si bien está adscrita al servicio del mismo, forma parte evidente de la Administración de la Comunidad Autónoma a la vista de lo dispuesto en la Disposición Adicional Primera de la Ley 9/1990, de 9 de noviembre, según la cual el Consejo Económico y Social (que es órgano consultivo y no posee personalidad jurídica propia) «para el normal desarrollo de sus funciones... contará con los medios personales y materiales que le sean asignados por la Administración de la Comunidad Autónoma». Estos medios le han sido asignados por los Decretos 135/1995 y 163/1995, que aquí comentamos.

— Por otra parte, con relación a la denominación y jerarquización de los órganos administrativos en que se estructura la Administración de la Comunidad Autónoma debemos tener en cuenta el artículo 34 de la Ley 3/1984, de 22 de junio, que dispone: Los Departamentos se estructuran en Direcciones Generales, Servicios, Secciones y Negociados u órganos de rango equivalente.

Es evidente que la Diputación General puede escoger, por mor de su potestad de autoorganización, las denominaciones de los puestos que tenga por conveniente; en su consecuencia, cabe crear un órgano administrativo al que se denomine «Unidad», pero la clara dicción del artículo 34 que acabamos de reproducir obliga a la Diputación General de Aragón a reconducir estos puestos a uno de los rangos o categorías que define la Ley 3/1984.

La Unidad que se crea parece tener rango superior a las Secciones, pues en ella se integran dos, según el Decreto 163/1995, de 30 de julio, por el que se desarrolla este Decreto que venimos comentando. Sin embargo, no es posible precisar cuál es su relación jerárquica con los Servicios y las Direcciones Generales.

En nuestra opinión este Decreto profundiza en la línea abierta por diversos Decretos reguladores de estructuras orgánicas de los Departamentos de la Diputación General de Aragón, en los que se han venido creando en los últimos años en los diferentes Servicios Provinciales unidades intermedias entre los respectivos Jefes del Servicio y las diferentes Secciones en que éstos se estructuraban (por poner un ejemplo reciente, ver el Decreto 256/1995, por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Agricultura y Medio Ambiente). Venían a ser unas Secciones calificadas que coordinaban la acción de las diferentes Secciones del Servicio Provincial vinculadas al área funcional correspondiente a cada Dirección General. En definitiva, dada la vinculación directa de los Jefes de Servicio Provin-

ciales de los respectivos Consejeros (al margen de los Directores Generales), las Divisiones se venían a configurar como reflejos de las Direcciones Generales en el nivel provincial, y vía más idónea para la coordinación del conjunto de funciones correspondientes a cada Dirección General. Al no estar prevista esta figura en la Ley, los Decretos que la incluían huían de hacer declaraciones expresas sobre el rango de la misma, de modo que podía pensarse que no era más que una Sección cualificada, con funciones de coordinación. Sin embargo, en los dos Decretos que estamos comentando se da un paso más y se considera que tiene un rango propio, distinto del de Sección. Desde este punto de vista, podemos apreciar la existencia de una vulneración del artículo 34 de la Ley 3/1984, si bien de carácter meramente formal.

b') El Decreto 72/1995, de 18 de abril, de la Diputación General de Aragón, por el que se regulan las condiciones de los locales, urnas, sobres y demás impresos oficiales a utilizar en las elecciones a las Cortes de Aragón (Expediente D III - 39/95 - TOJA) parece ser reproducción, al menos parcial, de una norma estatal equivalente por la que se convocan elecciones de ámbito más general. Si no, no se explica que reiteradamente se mencione en su articulado a la actuación de las «Delegaciones del Gobierno» (así el artículo 2.3 afirma que «...las urnas serán facilitadas por las Delegaciones del Gobierno o por los Gobiernos Civiles ...» y el artículo 3.2 reitera que «... las cabinas serán facilitadas por las Delegaciones del Gobierno o por los Gobiernos Civiles ...»).

Sin embargo, y como resulta evidente, en Aragón no existe mas que una Delegación del Gobierno, cuyo titular es, a la vez, Gobernador Civil de Zaragoza.

El artículo 6 de este mismo Decreto incurre en una notoria incongruencia al contraponer el Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales con las Delegaciones Territoriales de la Diputación General de Aragón en Huesca y Teruel.

Así, en este artículo que venimos comentando, se afirma que la Junta Electoral de Zona deberá acudir, para el suministro de papeletas o sobres de votación, «... al Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales o a la Delegación Territorial de la circunscripción electoral respectiva.» Para este Decreto (aprobado a iniciativa del propio Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales) parecen, por tanto, distintos el Departamento y las Delegaciones Territoriales. Sin embargo, si acudimos al Decreto 206/1993, de 24 de noviembre, por el que se reguló la estructura orgánica del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales (aplicable en el momento en que se aprueba el Decreto 72/1995 que estamos comentando) podremos comprobar que las indicadas Delegaciones están integradas en ese Departamento, dependiendo directamente del Consejero (artículo 25).

c') El Decreto 218/1994, de 2 de noviembre, por el que se regula el visado de publicidad médico-sanitaria de la Comunidad Autónoma de Aragón (expediente D II - 136/94 - TOJA), en su artículo decimosexto, se refiere a los «acuerdos» de los Jefes de los Servicios Provinciales, cuando en conformidad con el artículo 37.2 de la Ley 3/1984, las decisiones de los Jefes o Directores de Servicio en el ámbito de su competencia adoptan la forma de «Resolución».

Por otra parte, la regulación establecida por el Decreto implica una insólita estructura en la que se hace depender orgánicamente a la Comisión Regional de Visado de publi-

dad médico-sanitaria del Servicio Aragonés de Salud (organismo autónomo con personalidad jurídica propia) y a las Comisiones Provinciales se las vincula orgánicamente, en cambio, a los Servicios Provinciales del Departamento. Esta circunstancia no deja de ser peculiar y pone de manifiesto la falta de autonomía real del organismo autónomo S.A.S.

d') El Decreto 37/1995, de 14 de marzo, por el que se da nueva regulación a los Premios Aragón (expediente D III - 32/95 - TOJA), en el artículo quinto, al regular la composición del Jurado, afirma que actuará como Secretario del mismo el Secretario del Departamento. Parece que se quiere referir al Secretario General del Departamento de Educación y Cultura.

2. EXPEDIENTES RELATIVOS A OTRAS DISPOSICIONES

Vamos a referirnos en este epígrafe a un expediente tramitado como consecuencia de la falta de cumplimiento de la Ley 1/1994, de 19 de mayo, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 1994 (Expediente D III - 128/94 - TOJA).

Esta Ley, publicada en el Boletín Oficial de Aragón nº 64 de 27 de mayo, contenía la siguiente disposición:

«DISPOSICIÓN TRANSITORIA TERCERA. Traspaso de competencias.

En el plazo no superior a tres meses, la Diputación General, mediante el correspondiente decreto, procederá al traspaso de las competencias de restauración del patrimonio histórico-artístico de la sección 13, Ordenación del Territorio, Obras Públicas y Transportes, a la sección 17, Educación y Cultura, así como los créditos correspondientes para el cumplimiento de los objetivos previstos».

Han transcurrido diecinueve meses desde la entrada en vigor de la Ley de Presupuestos (27 de mayo de 1994) hasta la entrada de la Ley de Presupuestos para 1995 (29 de

diciembre de 1995) sin que la Diputación General haya aprobado la norma reglamentaria que permitiría instrumentar de un modo práctico tal mandato de las Cortes de Aragón.

Existe, en consecuencia, una falta de cumplimiento de la citada Disposición Transitoria de la Ley de Presupuestos, al haber transcurrido el plazo de tres meses concedido en ella sin que la Diputación General haya elaborado el Decreto que se le exigía. Las vicisitudes organizativas de la Diputación General de Aragón, con las profundas transformaciones estructurales experimentadas y la singularidad de la situación de prórroga presupuestaria pudieron condicionar tal dejación de sus obligaciones para con las Cortes de Aragón, pero no deja de ser un grave incumplimiento que ha de ser puesto de manifiesto en este Informe Anual

3. OTROS EXPEDIENTES. EXPEDIENTES RELATIVOS AL DERECHO CIVIL ARAGONÉS.

Como aspecto más significativo a lo largo del año, hemos dirigido una Recomendación Formal a la Diputación General de Aragón acerca del Decreto 79/1995, de 18 de abril, por el que se regula la declaración de desamparo y los instrumentos de protección previstos en la Ley 10/1989. Esta Recomendación ha sido aceptada por la Diputación General de Aragón, si bien aún no se ha aprobado el Decreto que debe llevar a cabo las modificaciones requeridas por nuestra Institución. Nos remitimos, en cuanto al contenido de nuestra Resolución a lo incluido en el anterior epígrafe en que nos hemos referido a las Recomendaciones Formales efectuadas.

A lo largo del año hemos atendido un buen número de consultas telefónicas y personales acerca de diferentes cuestiones, en especial, sobre vecindad civil, testamentos, régimen económico conyugal y viudedad, remitiéndose información por escrito sobre cuestiones relevantes de nuestro Derecho propio a todos aquéllos que así lo han solicitado.

CAPÍTULO III

A modo de conclusiones

Las Conclusiones que vamos a exponer son fruto de las reflexiones que nos han suscitado el trabajo realizado a lo largo de 1995.

Debemos hacer constar que las ideas que exponemos hacen referencia a la actividad en nuestra Comunidad Autónoma de todas las Administraciones Públicas, bien entendido que las conclusiones que se refieren a la actividad de la Diputación General de Aragón se formulan en el ejercicio de las facultades que nos confiere el Estatuto de Autonomía, mientras que las que se refieren al resto de Administraciones Públicas pretenden ser reflexiones en voz alta, con el objeto de contribuir a una mejor prestación de los servicios públicos en beneficio de los ciudadanos aragoneses.

SOBRE LA DEFENSA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA Y LA TUTELA DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO ARAGONÉS

I

La autonomía plena es una exigencia inmediata e indeclinable del pueblo aragonés. La paralización actual en la tramitación de la Propuesta de Reforma, a la espera de la constitución de las nuevas Cortes Generales, debe ser un corto paréntesis que dé rápido paso a un nuevo Estatuto de Autonomía de Aragón que, recordamos, es fruto del sentir unánime de los aragoneses, circunstancia que no puede, ni debe, en ningún caso ser ignorada o desatendida por quienes representan al pueblo aragonés en tanto que español.

II

La culminación del Estado de las Autonomías debe ayudar a construir una sociedad mejor, más libre, más justa y más plural. Aragón debe ofrecer solidaridad a todos los pueblos de España, pero también tiene derecho a exigir esa solidaridad de los demás. Sentimos una especial preocupación por la adopción de medidas insolidarias por otras Comunidades Autónomas por cuanto pueden socavar uno de los pilares fundamentales de la convivencia.

III

Todos los poderes públicos aragoneses, y singularmente la Diputación General de Aragón, debemos procurar dar la máxima difusión posible entre las comunidades aragonesas asentadas en el extranjero, a la modificación aprobada por las Cortes Generales, mediante Ley 29/1995, de 2 de noviembre, con relación al artículo 26 del Código Civil, en la que se ha suprimido, para la recuperación de la nacionalidad española, el requisito de la residencia legal en España cuando se trate de emigrantes o hijos de emigrantes y se ha ampliado hasta el día 7 de enero de 1997 el plazo para el ejercicio del derecho de opción concedido a las «personas cuyo padre o madre hubiese sido originariamente español y nacido en España».

IV

La Diputación General de Aragón debe proceder a la modificación del Decreto 79/1995, de 18 de abril, por el que

se regula la declaración de desamparo y los instrumentos de protección previstos en la Ley 10/1989, de 14 de diciembre, de protección de menores, en los términos incluidos en la Recomendación Formal de nuestra Institución, aceptados por el Director General de Bienestar Social.

V

La Diputación General de Aragón debe ampliar las ayudas por fomento de empleo a los supuestos de contratación de familiares en aplicación de la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en sentencia de 12 de mayo de 1994.

VI

La Diputación General de Aragón debe modificar el Decreto 218/1995, de 5 de julio, por el que se crea el Instituto Aragonés del Arte y la Cultura Contemporáneos «Pablo Serrano», en los términos expresados en la Recomendación Formal de fecha 20 de septiembre de 1995.

VII

La seguridad jurídica, garantía de primer orden establecida por la Constitución, debe presidir la actividad normativa de la Diputación General de Aragón. Por ello, debe reducirse a sus estrictos límites la utilización de la corrección de errores y, por esa misma razón, debe buscarse la coordinación entre los Departamentos y servicios de la Diputación General de Aragón, evitando duplicidades o lagunas jurídicas.

VIII

La Diputación General de Aragón debe cuidar, asimismo, los aspectos formales de sus normas, mejorando la calidad técnica de las mismas. Recordemos que hemos detectado el mismo error (una modificación de régimen jurídico que queda sin efecto por virtud de la inclusión de una Disposición Derogatoria) en seis Decretos.

Debo hacer una mención especial de las actividades relacionadas con la observancia, aplicación e interpretación del ordenamiento jurídico aragonés.

Hemos realizado un importante esfuerzo que ha tenido como consecuencia ampliar el ámbito de análisis, que se ha extendido no sólo al estado de observancia del Derecho Civil aragonés (con relación al cual mantenemos los mismos apartados que en anteriores Informes), sino también a la aplicación del Derecho Público.

Los elementos que hemos utilizado han sido, en primer lugar, los recursos y cuestiones de inconstitucionalidad contra leyes aragonesas o contra leyes del Estado por vulnerar competencias aragonesas habidos durante 1993 y las sentencias recaídas durante ese mismo período. En segundo lugar hemos analizado la conflictividad que produce la actividad administrativa de la Diputación General de Aragón, a través de los recursos presentados y las sentencias dictadas durante 1993 por la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia. En último término, incluimos una reseña bibliográfica de libros y artículos sobre Derecho Público aragonés, de los que hemos tenido noticia durante 1993.

SOBRE LA DEFENSA DE LOS DERECHOS INDIVIDUALES Y COLECTIVOS**SOBRE AGRICULTURA****I**

A la vista de la eficacia o mejora de gestión de subvenciones de la PAC al cumplir prescripciones que se señalaron, se aprecia una sustancial mejora en la gestión administrativa, por lo que debe seguirse el mismo criterio

SOBRE ECONOMÍA Y HACIENDA**II**

La falta de pago en plazo por parte de la Administración conlleva un incumplimiento de sus obligaciones contractuales, que a su vez repercute en las economías de las empresas contratistas, con un efecto en cadena que afecta negativamente a sus propios trabajadores, proveedores, subcontratistas o acreedores de tales empresas. Por ello, se debe instar a la Administración para que corrija sus incumplimientos en esta materia, y agilice las habilitaciones o suplementos de crédito que resulten necesarios para poder hacer frente a la mayor brevedad a sus obligaciones económicas vencidas.

III

Se debería facilitar en lo posible la función al Tribunal Económico Administrativo Regional para conseguir una agilización en la resolución de las reclamaciones pendientes, y la Administración debe en todo lo que de ella dependa coadyuvar en esta tarea que se considera de gran importancia por la incidencia que puede tener en el derecho de los ciudadanos a una respuesta pronta, al objeto de proteger los derechos de los ciudadanos.

IV

Señalar a la Administración que la jurisprudencia tiene sentado que no cabe hablar del principio de interpretación restrictiva de los beneficios fiscales. Por ello, se recomienda a los órganos de gestión correspondientes de las Administraciones Públicas que apliquen en esta materia los mismos principios generales que han de utilizarse para la debida interpretación y aplicación de cualquier norma jurídica.

SOBRE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO**V**

En aras de una mayor protección de los consumidores aragoneses, se considera preciso el reforzamiento de los servicios de inspección para hacer frente a conductas de terceros que infringen las normas vigentes en estas materias.

SOBRE URBANISMO**VI**

Sugerir a la Administración para que en el caso de que los administrados no atiendan a los requerimientos decididos y practicados en orden a la realización de obras y actuaciones tendentes a la conservación de los inmuebles en las debidas condiciones de seguridad, salubridad y ornato público, sean las propias administraciones locales las que los lleven a cabo por el procedimiento de ejecución subsidiaria a costa del infractor.

VII

Procede instar a la Administración Local para que en futuros presupuestos se habilite una partida presupuestaria para cubrir los supuestos en los que no se ejecuta subsidiariamente falta de disponibilidad económica.

Hay que tener en cuenta, que si se respetan los trámites y el procedimiento está correctamente planteado, el desembolso económico sería recuperable para las arcas municipales, ya que el importe de tales obras o actuaciones materiales pueden y deben ser recuperadas mediante su exacción a los administrados que habían incumplido la obligación de efectuarlo por sí.

VIII

Los dirigentes políticos de la Administración local deberían concienciarse sobre el grave problema que en muchos supuestos se proyecta sobre zonas protegidas de ciudades y pueblos, y sus zonas históricas, afectando además a aquellas capas sociales más necesitadas de protección por parte de los poderes públicos.

SOBRE VIVIENDA**IX**

Deben de priorizarse las partidas presupuestarias en lo relativo a viviendas, ya que los ciudadanos necesitados de las mismas son los de las capas sociales más desfavorecidas y necesitadas de mayor protección.

SOBRE MEDIO AMBIENTE**X**

El derecho a la tranquilidad y al descanso está implícito entre aquél que garantiza la Constitución Española del derecho al medio ambiente adecuado, no teniendo que soportar determinados niveles de ruidos, y deben ser protegidos por una acción administrativa firme, sean cuales fueren los intereses económicos, sociales o de mera diversión que pretendan anteponerse. Todo ello sin olvidar el derecho a la seguridad y a la salubridad en determinados establecimientos de pública concurrencia.

XI

Cualquier actuación de la Administración que entrañe riesgo de amenaza al medio ambiente natural, debe ir precedida de un estudio de impacto ambiental de acuerdo con lo dispuesto en la Ley.

SOBRE OBRAS PÚBLICAS**XII**

Se constata la existencia de expropiaciones en las que, prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, se constituyen en virtual vía de hecho que deja a los ciudadanos indefensos ante actuaciones y hechos consumados de la Administración. Y lo que es más, es una constante el retraso en el pago de parte de la misma de los justiprecios e indemnizaciones ya señalados en el procedimiento expropiatorio.

Por ello, se insta a las Administraciones Públicas para que sean rigurosas en el cumplimiento de las normas que garantizan los derechos de los administrados afectados en estas materias, y la necesidad de establecer las previsiones y

dotaciones presupuestarias respecto de bienes a expropiar, con criterios de proporcionalidad, despejando cualquier obstáculo que dificulte o impida el pago de precios o indemnizaciones correspondientes.

SOBRE SERVICIOS PÚBLICOS

XIII

Se insta a las Administraciones locales para que cumplan lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, en el que se significa que los municipios deberán prestar a todos los administrados los servicios mínimos esenciales -abastecimiento de agua potable, recogida de residuos, basura...-, y deben considerarse como un gasto prioritario dentro de la partida presupuestaria.

SOBRE CULTURA

XIV

Sugerir a las distintas Administraciones Públicas en Aragón la necesidad de la recuperación, conservación y restauración del patrimonio histórico aragonés, evitando los graves retrasos en las obras de restauración y rehabilitación, que en ocasiones pueden poner en peligro importantes valores del patrimonio cultural de nuestra Comunidad Autónoma.

XV

Instar a las distintas Administraciones Públicas en Aragón a realizar el máximo esfuerzo para evitar las expoliaciones de nuestro patrimonio histórico-artístico y para recuperar aquél que nos ha sido impunemente sustraído.

XVI

Recordar a la Diputación General de Aragón y a las Cortes de Aragón para que consideren la Recomendación del Justicia de Aragón relativa a la elaboración de una ley para la protección de los animales que ponga fin a los lamentables espectáculos de tortura a que se ven sometidos distintos animales en la Comunidad Autónoma de Aragón, y que, año tras año, se denuncian por su excesiva crueldad y su falta de regulación.

XVII

Sugerir a la Diputación General de Aragón y a las Cortes de Aragón la conveniencia del desarrollo del artículo 7 del Estatuto de Autonomía de Aragón, con el fin de garantizar en los distintos ámbitos una protección a la modalidades lingüísticas existentes en Aragón.

XVIII

Recordatorio de Deberes Legales al Consejo de la Juventud de Aragón en el sentido de la obligación de dar respuesta a todas la solicitudes de información de la Institución del Justicia de Aragón, de acuerdo con el artículo 5 de la Ley Reguladora del Justicia de Aragón.

SOBRE EDUCACIÓN

XIX

Sugerir a la Administración educativa a encontrar una solución al conflicto social creado como consecuencia de la aplicación de la LOGSE en el ámbito rural, que ha supuesto que alumnos de corta edad deban realizar diariamente traslados de decenas de kilómetros. La solución podrá encon-

trarse en flexibilizar la LOGSE y en una mayor dotación de medios hacia el medio rural.

XX

Instar a las Administraciones competentes para dotar los recursos económicos suficientes que permitan a todas las familias, que cumplan los requisitos, el acceso a las becas de comedor en los centros escolares.

XXI

Recordatorio de Deberes Legales a la Dirección Provincial del MEC en el sentido de que para una gestión administrativa más transparente se reconozca ampliamente el derecho de los interesados a conocer y obtener copias del contenido de los expedientes administrativos.

XXII

Sugerencia al Instituto de Idiomas de la Universidad de Zaragoza en el sentido de que no se exceda de su ámbito propio de enseñanza y, por tanto, no se dé publicidad a la posibilidad de acceso de estudiantes que no hayan superado el Curso de Orientación Universitaria.

SOBRE SANIDAD

XXIII

Recomendar a todas las Administraciones Públicas competentes en la materia que se adopten las medidas precisas para que nuestra Comunidad Autónoma pueda asumir las competencias plenas en materia de Sanidad.

XXIV

Sugerir a la Dirección Provincial del INSALUD que habilite las medidas necesarias para acabar con las listas de espera existentes en los centros sanitarios de Aragón.

XXV

Recomendar a la D.G.A. que lleve a cabo las obras de remodelación del Hospital Royo Villanova que permita la puesta en marcha del Plan Funcional del citado Hospital, imprescindible para acabar con algunos de los desequilibrios existentes entre las diversas Áreas Sanitarias de la Comunidad Autónoma.

XXVI

Recomendar a la D.G.A. la necesidad de remitir a las Cortes de Aragón un Proyecto de Ley por el que se regule la Ordenación Farmacéutica Aragonesa.

XXVII

Recomendar a las Administraciones competentes que potencien y mejoren los servicios de Atención Primaria, con la finalidad de atenuar la excesiva presión asistencial de los Servicios de Urgencias hospitalarios.

XXVIII

Recomendar a las Administraciones Sanitarias la necesidad de elaborar programas de información y educación sanitaria para toda la población.

XXIX

Recomendar a la D.G.A. que acelere la implantación del Mapa Sanitario de Aragón a fin de prestar una asistencia

sanitaria en condiciones de igualdad para toda la población aragonesa.

XXX

Recomendar a la D.G.A. la necesidad de llevar a cabo la Reforma Psiquiátrica asistencial de la Comunidad Autónoma.

SOBRE BIENESTAR SOCIAL

XXXI

Recomendar a la Diputación General de Aragón, que remita a las Cortes de Aragón, a la mayor brevedad, un Proyecto de Ley sobre Supresión de Barreras Arquitectónicas en el territorio de la Comunidad Autónoma.

XXXII

Recordar a la Diputación General de Aragón, que el Ingreso Aragonés de Inserción no es sólo una prestación económica sino que además tiene como finalidad lograr la integración social y laboral de los beneficiarios.

XXXIII

Sugerir al Ayuntamiento de Zaragoza que agilice la tramitación de las licencias y permisos destinados a eliminar las Barreras Arquitectónicas en las viviendas de Minusválidos y personas con movilidad reducida.

XXXIV

Recomendar a las Administraciones Públicas que promuevan la construcción de viviendas sociales que acaben con la dificultad que tienen diversos colectivos para acceder a una vivienda digna en régimen de alquiler o propiedad.

XXXV

Recomendar a la D.G.A. que ponga en marcha el Plan de Integración de Inmigrantes, como medida necesaria para dar respuesta a los problemas de este colectivo.

XXXVI

Recomendar a la D.G.A. y al Ayuntamiento de Zaragoza que habiliten una partida presupuestaria suficiente para Ayudas de Urgente Necesidad, que permita a los ciudadanos con menos recursos ver satisfechas sus necesidades más primarias.

XXXVII

Recomendar a las Administraciones Públicas la necesidad de poner en funcionamiento las Residencias de la Romareda, Las Fuentes y Alagón al objeto de crear un número suficiente de plazas para personas Mayores No Válidas.

XXXVIII

Recordar a la D.G.A. y a los Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma la necesidad de incrementar los servicios de Teleasistencia y Asistencia Domiciliaria que ayudan a paliar el déficit de plazas en Residencias de Personas Mayores

XXXIX

Sugerir a la D.G.A. que las subvenciones en materia de Acción Social que se concedan a las Organizaciones No Gubernamentales se agilicen lo más rápidamente posible, para que puedan cumplir su finalidad.

XL

Recordar a la D.G.A. la necesidad de promover campañas informativas y divulgativas en materia de voluntariado social que ayuden a despertar la solidaridad de la sociedad aragonesa.

XLI

Recomendar a la D.G.A. que proceda al desarrollo reglamentario de la Ley de las Cortes de Aragón 9/1992 sobre el Voluntariado Social con el fin de conseguir su pleno cumplimiento.

SOBRE TRABAJO

XLII

Sugerir a la Dirección Provincial del Instituto Nacional de Empleo a agilizar 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

XLIII

Sugerir a la Dirección Provincial del Instituto Nacional de Empleo para que en la resolución de los expedientes de solicitud de ayudas para el fomento del empleo de contratación indefinida establecidas en la Ley 22/1992, de 30 de julio, de Medidas Urgentes sobre Fomento de Empleo y Protección por Desempleo se ajuste a lo establecido en el artículo 4 de la Orden de 6 de agosto de 1992 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.

XLIV

Sugerir a la Dirección Provincial del Instituto Nacional de Empleo que se notifique a los interesados las resoluciones de concesión o denegación de las prestaciones por desempleo.

XLV

Sugerir a la Dirección Provincial del Instituto Nacional de Empleo a aplicar en las resoluciones el artículo 54 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, con el objeto de otorgar las debidas garantías al interesado en el procedimiento.

XLVI

Sugerir a la Delegación de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria a que se aplique a las remuneraciones obtenidas en el ejercicio de una profesión la escala de porcentajes establecida en el artículo 1451 de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

XLVII

Sugerir a la Diputación General de Aragón la realización de un Proyecto de Ley de Cooperativas de Aragón, con la

finalidad de evitar las discriminaciones de este colectivo en relación a otras Comunidades Autónomas.

XLVIII

Instar a la Diputación General de Aragón a fomentar actividades relacionadas con la promoción, estímulo, desarrollo y protección del movimiento cooperativo aragonés.

XLIX

Recomendar a la Diputación General de Aragón a impulsar las ayudas y subvenciones a las cooperativas de la Comunidad Autónoma de Aragón con el objetivo de evitar la evasión de las mismas a otras Comunidades Autónomas.

L

Sugerir a la Diputación General de Aragón a promover el empleo autónomo, facilitando la entrada de numerosos trabajadores al mercado laboral

LI

Instar a la Diputación General de Aragón a potenciar mediante programas adecuados la integración laboral de los minusválidos, facilitando el acceso al empleo de este colectivo con especiales dificultades de ingreso en el mercado de trabajo.

LII

Recomendar a la Diputación General de Aragón a configurar un Plan de Salud Laboral en Aragón.

LIII

Instar a la Diputación General de Aragón a potenciar las Instituciones de Mediación y Arbitraje con el fin de solucionar con rapidez y eficacia los conflictos laborales.

LIV

Instar a la Diputación General de Aragón a acelerar el proceso de traspasos de funciones y servicios del Instituto Nacional de Servicios Sociales.

LV

Sugerir a la Diputación General de Aragón que en los futuros programas autonómicos de fomento de empleo se continúen -de la misma forma que se ha realizado en el presente año- introduciendo discriminaciones positivas en favor de los trabajadores mayores de 45 años.

SOBRE SEGURIDAD SOCIAL

LVI

Sugerir al Instituto Nacional de la Seguridad Social a que se apliquen las retenciones sobre las pensiones superiores al salario mínimo interprofesional respetando la escala de porcentajes establecida en el artículo 1451 de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

LVII

Sugerir al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social que en las futuras normas de fomento de empleo se estudie la posibilidad de la inclusión en los beneficios a los parientes del empresario siempre que se demuestre la condición de asalariados, en consonancia con lo establecido por el Estatuto de los Trabajadores y la Ley General de la Seguridad Social.

LVIII

Sugerir al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social a valorar la oportunidad y conveniencia de elaborar la correspondiente norma de desarrollo del artículo 34.2 de la Ley 13/1982, de 7 de abril, al objeto de regular el contrato especial de formación profesional para las personas con minusvalía previsto en dicho precepto.

LIX

Sugerir al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social a ampliar hasta la edad de los 21 años de los beneficiarios de la pensión de orfandad.

LX

Sugerir a la Dirección Provincial del Instituto Nacional de Servicios Sociales a realizar un folleto informativo de las prestaciones no contributivas de la Seguridad Social en el que se recojan con claridad los requisitos necesarios para acceder a las mismas, especialmente el límite de acumulación de recursos.

LXI

Sugerir a la Dirección Provincial del Instituto Nacional de Servicios Sociales a que, con la formula que se considere más adecuada en la resolución por la que se reconoce inicialmente las pensiones de jubilación o invalidez no contributiva, 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.

SOBRE MENORES

LXII

Manifestar la necesidad de elaborar una Ley de la Infancia y Adolescencia en Aragón que regule un marco jurídico general de asistencia y protección de los menores y de reconocimiento pleno de sus derechos.

LXIII

La Comunidad Autónoma de Aragón no puede permanecer ajena al reconocimiento jurídico del papel de la infancia, teniendo en cuenta que no solo tiene competencias en materia de protección de menores en situación de desamparo, sino que tiene competencias en otros ámbitos que inciden claramente en la vida cotidiana de los niños y su bienestar.

LXIV

La futura Ley de la Infancia debería contemplar en su articulado, las siguientes materias: derechos del niño y adolescente, familia, salud, educación y escuela, cultura, ocio y tiempo libre, medio ambiente y espacio urbano, publicidad, medios de comunicación y espectáculos, consumo de productos y servicios, protección de menores y adolescentes en conflictividad social, instituciones, órganos y entidades privadas de atención a la infancia y régimen de infracciones y sanciones.

LXV

Las distintas Administraciones Públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberían tener en cuenta al tratar de los problemas de orden general las necesidades

específicas de los menores, con el fin de adaptar su actuación a las exigencias derivadas de estas necesidades.

LXVI

Se hace preciso unificar, las intervenciones realizadas con la infancia, estableciendo cauces de coordinación fluida y eficaz entre todas las Administraciones Públicas con competencias en la materia (DGA, Ayuntamientos, MEC, INSALUD, Ministerio Fiscal, Juzgado de Menores, Juzgados de Familia, etc.) y con las organizaciones ciudadanas entre cuyos objetivos figure la atención a la infancia y adolescencia.

LXVII

Resulta necesaria la creación de un Organismo específico, 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 Comunidad Autónoma de Aragón.

LXVIII

Destacamos la absoluta necesidad de dar prioridad presupuestaria a todas las actividades de atención a la infancia.

LXIX

Reiteramos la necesidad de cumplir y poner en marcha los programas del Plan Integral del Menor. Para dotarlo de contenido real, hay que destinar los recursos adecuados a las necesidades reales y urgentes de los menores. La escasez de recursos está impidiendo dar una respuesta eficaz a aquellos menores que presentan graves problemas familiares y sociales.

LXX

Consideramos prioritaria la puesta en marcha de los acogimientos temporales, la agilización en la concesión de las ayudas de urgencia y de integración familiar y la creación de una red de pisos tutelados para menores de protección.

LXXI

Recomendamos a la Diputación General de Aragón que en los procesos de estudio y selección de las familias demandantes del acogimiento de un menor, se informe detalladamente y por escrito del resultado de la valoración, dando respuesta expresa a las solicitudes formuladas al efecto e indicando las circunstancias que han motivado su denegación.

LXXII

Sugerimos a la Diputación General de Aragón que actúe con carácter cautelar y urgente en la comercialización de productos o servicios destinados al público infantil que puedan resultar perjudiciales o nocivos para los mismos.

LXXIII

Recordamos a la Diputación General de Aragón la necesidad de adoptar medidas personales y materiales en los Centros de Protección de menores, que eviten las injerencias arbitrarias de los familiares biológicos, cuyas relaciones han sido restringidas o suspendidas en bien de los menores, así como la fuga de los mismos.

LXXIV

Se ha constatado la dejación de la Diputación General de Aragón en relación con los menores que han dejado de ser tutelados, al llegar a la mayoría de edad. La Administración debe prestar los apoyos suficientes para lograr unas condiciones que posibiliten el pleno desarrollo de su personalidad como adultos y establecer medidas que favorezcan la inserción de los mismos en el mundo laboral.

LXXV

Se ha constatado la dejación de la Diputación General de Aragón en la ciudad de Zaragoza, que no promueve la declaración de incapacidad de los menores con deficiencias de carácter físico o psíquico que les impiden gobernarse por sí mismos, y que se hayan internados en distintos Centros Especiales de Protección, de manera que no es posible subsanar legalmente las situación de estas personas, mediante la constitución judicial del correspondiente régimen de tutela o curatela.

LXXVI

Ponemos de manifiesto la falta de unidad de criterios, tanto en el estudio y valoración de los casos, como en las medidas que se adoptan con los menores que requieren la intervención de la Diputación General de Aragón.

LXXVII

Reiteramos la necesidad de clausurar el Centro de Internamiento de menores de reforma «San Jorge» y la urgencia de habilitar un nuevo espacio que reúna las condiciones adecuadas para la rehabilitación y reinserción de estos jóvenes.

LXXVIII

Denunciamos la escasez de recursos en dicho Centro y la sobreocupación del mismo durante el año 1995.

LXXIX

Ponemos de manifiesto 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 de reforma, en relación con aquellos menores protegidos que temporalmente tienen medidas de reforma o que una vez finalizado el cumplimiento de esta medida, necesitan apoyo posterior y un plan de protección.

LXXX

Reiteramos la necesidad del acuerdo y consenso institucional, político y social en los temas relacionados con la infancia.

SOBRE FUNCIÓN PÚBLICA

LXXXI

Las Administraciones Públicas una vez que han aprobado la Oferta de Empleo Público, deben efectuar las respectivas convocatorias públicas de las plazas contenidas en la misma.

LXXXII

La Oferta de Empleo Público en todas las plazas o grupos de plazas que se aprueben para ser objeto de convocatoria no puede limitar la participación de los ciudadanos mediante el expediente de declararlas de promoción interna,

en tal caso la oferta deja de ser pública para ser destinada exclusivamente al personal que está vinculado a la Administración. Esto viola los principios constitucionales de mérito, igualdad y capacidad.

LXXXIII

En aquellos expedientes en los que se haya resuelto formular Sugerencia o Recomendación debe recordarse a las Administraciones Públicas que si bien no están obligadas a seguirlas y pueden manifestar su desacuerdo con la interpretación jurídica que se sostenga por el Justicia, si están obligadas a contestar, en cumplimiento del deber legal de colaboración.

LXXXIV

Una vez más se aprecian dificultades con la aplicación correcta de las bases de las convocatorias de concursos u oposiciones, hace falta volver a enfatizar acerca de la necesidad de su claridad. También se vuelven a presentar dificultades con el derecho de los opositores para acceder a la vista del expediente en el que constan los ejercicios realizados. Es recomendable que ambos problemas sean enfrentados por las Administraciones, habida cuenta la necesaria transparencia de los procesos selectivos y el resguardo de los principios constitucionales que rigen estas actuaciones.

LXXXV

Se han presentado quejas relativas a los procesos de selección de personal para cubrir plazas de modo interino o mediante contratación laboral, debe recordarse a las administraciones que, aun contando con la colaboración del INEM, no están autorizadas para adjudicar la plaza sin sujeción a un baremo preestablecido y en un procedimiento en el que se garanticen los derechos de todos los participantes.

SOBRE INTERIOR

LXXXVI

La mayoría de las quejas presentadas durante el año 1995, hacen referencia a cuestiones relacionadas con el tráfico urbano e interurbano.

LXXXVII

Los problemas que se alegan por los ciudadanos siguen siendo, en gran medida, parecidos a los ya reflejados en Informes anteriores. Pese al esfuerzo de la Administración Local por mejorar la tramitación de los procedimientos sancionadores de tráfico, sobre todo en lo referente a los plazos de notificación para evitar la prescripción de la infracción, continúan produciéndose vulneraciones de los derechos de los administrados, como la práctica de notificaciones defectuosas, la ejecución de sanciones que no han adquirido firmeza en vía administrativa, la no apertura de periodos probatorios en los procedimientos, la motivación insuficiente de las resoluciones.

LXXXVIII

Dejamos constancia del alto índice de aceptación de las indicaciones formuladas por esta Institución a la Oficina de Tráfico de la Policía Local del Ayuntamiento de Zaragoza, lo que ha permitido solucionar muchos problemas de los ciudadanos.

LXXXIX

La implantación de la operación Reguladora de Aparcamientos en distintos Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma ha originado un gran número de quejas de los ciudadanos, lo que ha motivado la realización de un Informe Jurídico cuyas conclusiones son las siguientes:

1.- Los Ayuntamientos ostentan competencia para exigir precios públicos por el estacionamiento de vehículos en las vías de sus municipios dentro de las zonas que a tal efecto determinen de acuerdo con la Disposición Adicional Sexta de la Ley de Haciendas Locales.

2.- Ante la falta de pago del precio público de la O.R.A. los Ayuntamientos habrán de exigir su importe por el procedimiento ejecutivo de la vía de apremio según lo dispuesto en el artículo 47.3 de la Ley de Haciendas Locales.

3.- Las infracciones y sanciones a la normativa de la O.R.A. recogidas en Ordenanzas Municipales carecen de cobertura legal, vulnerándose por ello el artículo 25.1 de la Constitución española.

4.- Las denuncias de los vigilantes-controladores de la O.R.A. no pueden tener otro valor que el de la denuncia de un particular, y por tanto, no gozan de la presunción de veracidad que ostentan las de los agentes de la autoridad.

5.- La Administración esta obligada a probar los hechos denunciados por los vigilantes de los parquímetros sin que en ningún caso, pueda imponer sanciones de multa con la sola denuncia de aquellos.

6.- La intervención del controlador denunciante en el procedimiento sancionador debe limitarse a poner en conocimiento de la autoridad competente los hechos denunciados.

7.- En ningún caso las denuncias de los vigilantes-controladores pueden iniciar directamente el procedimiento sancionador, dado que esta facultad está reservada a los agentes de la autoridad.

8.- La adveración de las denuncias de los vigilantes por la Policía Local debe formalizarse mediante el reglamentario boletín de infracción en el que se harán constar todas las circunstancias de la denuncia.

9.- No procede la retirada del vehículo por los servicios de grúa en los casos de incumplimiento de la normativa de la O.R.A. ya que esta medida sólo puede utilizarse en los limitados casos del artículo 71 de la Ley de Tráfico y Seguridad Vial.

10.- Es necesaria una reforma legislativa que aporte soluciones a los múltiples problemas jurídicos que actualmente genera la implantación de la O.R.A.

XC

Sugerimos a los Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma de Aragón que adopten las iniciativas necesarias para reformar las Ordenanzas Municipales vigentes, a fin de adecuar la actividad administrativa sobre la O.R.A. a los criterios de los Tribunales de Justicia y, en definitiva, a la legalidad vigente.

XCI

Las quejas en materia de extranjería, hacen referencia a procedimientos de expulsión de extranjeros residentes en nuestra Comunidad Autónoma, en los que se han detectado violaciones de derechos fundamentales y en los que no siempre se toma en consideración las situaciones familiares y de arraigo personal y social.

XCII

La intervención de esta Institución, directamente o en colaboración con el Defensor del Pueblo, ha contribuido, en ocasiones, a que la Delegación de Gobierno en Aragón procediera a la revocación de las resoluciones de expulsión de extranjeros residentes en nuestra Comunidad, a la vista de las circunstancias que habían determinado la situación de ilegalidad y el alto grado de integración y arraigo de estos ciudadanos.

SOBRE DEFENSA

XCIII

Las quejas sobre Defensa tienen acceso directo al cauce institucional del Defensor del Pueblo, donde sigue siendo elevado el número de ciudadanos que denuncian situaciones irregulares, tanto en lo relativo a vulneración de derechos fundamentales como al funcionamiento de la propia Administración.

XCIV

Las quejas que han tenido entrada en esta Institución hacen referencia al servicio militar y a la objeción de conciencia y prestación social sustitutoria.

XCV

Los jóvenes aragoneses denuncian situaciones irregulares en las denegaciones de prórrogas y exenciones al cumplimiento del servicio militar así como en el proceso de asignación de destinos, viéndose obligados a salir de nuestra Comunidad Autónoma, sin que se tenga en cuenta la proximidad geográfica respecto al lugar de origen.

XCVI

Los jóvenes aragoneses que han sido reconocidos objetores de conciencia, sufren importantes retrasos en la incorporación al cumplimiento de la prestación social sustitutoria, lo que ocasiona graves perjuicios, fundamentalmente, a la hora de acceder al mercado laboral.

XCVII

Las medidas adoptadas por el Ministerio de Justicia e Interior para solventar esta situación, no son suficientes para acortar los plazos de incorporación, toda vez que sigue sin existir un número bastante de puestos de actividad en relación con las solicitudes de reconocimiento de la condición de objetor.

XCVIII

Dejamos constancia de la necesidad de adoptar medidas materiales y recursos humanos para que esta situación pueda ir paliándose.

SOBRE JUSTICIA

XCIX

Las quejas sobre Justicia hacen referencia, en su mayoría a la tramitación de los procedimientos judiciales. La complejidad de muchos procesos judiciales, el sistema de recursos existente, la sobrecarga de trabajo que pesa sobre muchos Juzgados y Tribunales, hacen que los ciudadanos no obtengan una respuesta rápida y satisfactoria a sus intereses.

C

Es frecuente que los ciudadanos se dirijan al Justicia de Aragón como último recurso ante lo que consideran una resolución injusta.

CI

Algunos Juzgados sitos en la Comunidad Autónoma, no reúnen las condiciones materiales adecuadas para el cumplimiento de la función que les es inherente y requiere, con urgencia, la realización de obras de reforma integrales o su ubicación en un edificio de nueva planta. Este año se han recibido dos quejas en relación con el estado de los Juzgados de la Plaza del Pilar de Zaragoza y del Juzgado de la Almunia de Doña Godina.

CII

Continúa siendo importante la labor que desarrolla esta Institución en relación con un buen número de ciudadanos que se dirigen a la misma solicitando información sobre las más variadas cuestiones jurídicas. Estos ciudadanos requieren orientación para ver realizadas sus pretensiones o defendidos sus derechos. También demandan información sobre la marcha de determinados asuntos en vía judicial, cuya tramitación desconocen y a quienes no se les informa debidamente por parte de sus Abogados.

CIII

Se ha comprobado que los ciudadanos más desfavorecidos y los que se hallan privados de libertad no reciben, en ocasiones, información suficiente de los letrados que les son designados de oficio, sin que se cumpla, por tanto, el derecho constitucional a la defensa y a la asistencia letrada en toda su integridad.

CIV

Instamos a la Diputación General de Aragón, en colaboración con el Colegio de Abogados de Zaragoza, la puesta en marcha de un Servicio de Asistencia Jurídica Penitenciaria, a fin de que los ciudadanos que se hayan privados de libertad reciban un adecuado asesoramiento y asistencia letrada.

CV

Teniendo en cuenta las quejas que han llegado a esta Institución y a los Colegios de Abogados por actuaciones profesionales que, según los ciudadanos, no han sido encomendadas al Abogado, sería conveniente que este colectivo procediera a suscribir individualmente con el cliente la correspondiente hoja de encargo de servicios profesionales, confeccionada al efecto por el Colegio de Abogados de Zaragoza.

CVI

Las quejas que se han recibido de los internos en las cárceles de nuestra Comunidad Autónoma ponen de manifiesto la ausencia de programas de rehabilitación y desintoxicación de drogodependientes, así como la no obtención de la excarcelación, por la vía del artículo 60 del Reglamento Penitenciario, para los internos con padecimientos incurables, como es el caso de las infecciones por VIH en estadio avanzado, o en situaciones terminales.

CVII

Estos y otros problemas detectados en las quejas requerirían que los Órganos encargados del control y supervisión de la Administración Penitenciaria, desplegaran con mayor vigor el ejercicio de sus funciones, adoptando las medidas correspondientes para salvaguardar los derechos y libertades fundamentales de los internos.

CVIII

Resulta totalmente necesaria la transferencia en materia de prisiones para que la gestión de esta competencia se rea-

lice por la Diputación General de Aragón y de este modo, tener un mayor conocimiento y proximidad a la situación penitenciaria en Aragón.

El presente Informe del Justicia de Aragón se terminó de redactar el día 26 de febrero de 1996.

El Justicia de Aragón
JUAN BAUTISTA MONSERRAT MESANZA

ANEXO

INFORME SOBRE EL GRADO DE EJECUCION DEL PRESUPUESTO DE EL JUSTICIA DE ARAGON EN EL EJERCICIO 1995. (1)

1. Presupuesto aprobado.

El Presupuesto del Justicia de Aragón para el ejercicio de 1995 ascendió a la cantidad de 255.068.012 Pts. , y entró en vigor el día 29 de diciembre , encontrándose los créditos del ejercicio de 1994 prorrogados hasta esa fecha.

La distribución por capítulos es la siguiente:

CUADRO 1. PRESUPUESTO DE GASTOS PARA 1995

CAPITULOS	Presupuesto
CAPITULO I. Personal	140.096.887
CAPITULO II. Adquisición de bienes corrientes...	58.471.125
CAPITULO IV. Transferencias a fam. e instit.	1.500.000
CAPITULO VI. Inversiones	55.000.000
TOTAL PRESUPUESTO DE GASTOS 1995.	255.068.012

El Presupuesto global para 1995 experimentó un descenso notable respecto al del ejercicio anterior, debido esencialmente a que, en 1994 se dotó el Capítulo VI , de inversiones, con los créditos necesarios para la la ejecución de las obras de Rehabilitación del Palacio de Armijo y para este año sólo hubo que consignar, en este capítulo, los créditos para la adquisición del mobiliario de la nueva Sede .

En un primer estudio por Capítulos, dejando al margen el mencionado Capítulo VI (Inversiones), se observa que el Capítulo I experimenta un ligero incremento (6,87%), especialmente relacionado con los Trienios del personal de la Institución y con el incremento de retribuciones aprobado por el Gobierno, mientras que en el Capítulo II el aumento del 39,6% tuvo su justificación en la necesidad de prever los gastos de mantenimiento y conservación del nuevo edificio.

CUADRO 2. COMPARACION PRESUPUESTO 1994-1995

CAPITULOS	Presupuesto 1994	Presupuesto 1995	%incremento
CAPITULO I. Personal	131.088.072	140.096.887	6,87
CAPITULO II. Adquisición de bienes corrientes...	41.883.760	58.471.125	39,60
CAPITULO IV. Transferencias a fam. e instit.	1.000.000	1.500.000	50,00
CAPITULO VI. Inversiones	215.698.198	55.000.000	-74,50
TOTAL PRESUPUESTO DE GASTOS	389.670.030	255.068.012	-34,54

2. Modificaciones de créditos.

A la cantidad, inicialmente aprobada, de 255.068.012 Pts. es preciso añadir los créditos incorporados, provenientes de remanentes del ejercicio anterior y que ascienden a 355.952.598 Pts..

(1) De acuerdo con la previsión legal del art.35.4 de la Ley 4/1985 Reguladora del Justicia de Aragón

Los créditos incorporados se aplican casi en su totalidad al Capítulo VI: Inversiones (98,96 %) y concretamente al concepto 692 (Edificios y otras Construcciones), como consecuencia del retraso en la ejecución de las obras del Palacio de Armijo, que debiendo finalizar en junio de 1995, se demoraron hasta diciembre del mismo año.

3. Grado de ejecución del Presupuesto.

El grado de ejecución del Presupuesto de gastos de 1995, asciende al 78%, porcentaje que habría podido ser superior si el traslado a la nueva sede del Justicia, previsto para mediados de año, se hubiese podido concretar, ya que en el Capítulo II se estimaron los gastos relativos al traslado, funcionamiento y mantenimiento de dicho edificio.

CUADRO 3. GRADO DE EJECUCION DEL PRESUPUESTO DE GASTOS. 1995

EXPLICACION	Presupuesto	Modificaciones	TOTAL	OBLIGACIONES	DISPONIBLE	%
CAPITULO I. Personal	140.096.887	3.693.290	143.790.177	130.563.502	13.226.675	90,80
CAPITULO II. Adquisición de bienes corrientes...	58.471.125	0	58.471.125	28.881.232	29.589.893	49,39
CAPITULO IV. Transferencias a fam. e instit.	1.500.000	0	1.500.000	1.500.000	0	100,00
CAPITULO VI. Inversiones	55.000.000	352.259.298	407.259.298	317.077.740	90.181.558	77,86
TOTAL PRESUPUESTO 1995	255.068.012	355.952.588	611.020.600	478.022.474	132.998.126	78,23

3.1. Capítulo I: Gastos de Personal:

El grado de ejecución es alto, al haberse ejecutado un 90,80 % del Presupuesto de gastos. El 8,2 % pendiente de ejecución, se corresponde, fundamentalmente, a las plazas dotadas de funcionario que hasta la fecha se encuentran vacantes: puesto de Responsable del Departamento de Administración y plaza de Ujier.

3.2. Capítulo II: Gastos de bienes corrientes y servicios.

El grado de ejecución del Capítulo II ha sido, para el ejercicio de 1995, del 49,39%, inferior al del ejercicio anterior, causado, en gran medida, por el mencionado retraso en la ejecución de las obras de la nueva Sede, que imposibilitó que se efectuase el traslado y que se ejecutaran los créditos previstos para cubrir los gastos de mantenimiento de las nuevas instalaciones.

Capítulo IV: Transferencias a familias e instituciones sin fin de lucro.

Como en años anteriores, se ha subvencionado con 1.000.000 de pesetas a la Escuela de Práctica Jurídica de la Facultad de Derecho de Zaragoza y con 500.000 de pesetas al Centro de Estudios Políticos y Constitucionales Lucas Mallada.

Capítulo VI: Inversiones con recursos propios.

El grado de ejecución se sitúa en torno al 78 %, como consecuencia de la finalización de las obras de Rehabilitación del Palacio de Armijo.

Dentro del capítulo de inversiones quedó pendiente para el ejercicio de 1996 la adquisi-

ción del mobiliario de la nueva Sede.

A continuación de este Informe, se adjuntan los anexos comprensivos del grado de ejecución, de las diversas partidas que integran el Presupuesto del Justicia de Aragón, así como los gráficos correspondientes a los capítulos a que se ha hecho referencia.

Todos los datos acerca de la ejecución del Presupuesto de 1995, deben entenderse como provisionales, hasta la presentación y aprobación, en su caso, de la Cuenta de Liquidación de las Cortes de Aragón correspondiente a 1995 en la que se incluirá la liquidación definitiva del presupuesto correspondiente a esta Institución.

En Zaragoza, a 12 de febrero de 1996.

María Dolores Llop Ribalta
Interventora del Justicia

SERVICIO ECONOMICO: 01-02
CORTES DE ARAGON-EL JUSTICIA DE ARAGON

GRADO DE EJECUCION EJERCICIO ECONOMICO 1995

CAPITULO I

EXPLICACION	Presupuesto 1995	Modificaciones PRESUPUESTO	TOTAL PRESUPUESTO	OBLIGACIONES RECONOCIDAS	DISPONIBLE	PAGADO	PENDIENTE PAGO	% EJECUCION
100.0 ALTOS CARGOS: Básicas	3.326.933	0	3.326.933	3.326.932	1	3.326.932	0	100
100.2 ALTOS CARGOS: Otras	5.256.334	0	5.256.334	5.256.328	6	5.256.328	0	100
110.0 PEVENTUAL: Básicas	46.378.665	0	46.378.665	45.916.757	461.908	45.916.757	0	99
110.1 PEVENTUAL: Otras	25.811.646	0	25.811.646	25.621.736	189.910	25.621.736	0	99
120.0 FUNCIONARIOS: Sueldos	19.311.678	-402.575	18.909.103	13.765.633	5.143.470	13.765.633	0	73
120.5 FUNCIONARIOS: Trienios	2.184.353	402.575	2.586.928	2.572.518	14.410	2.572.518	0	99
121.0 FUNCIONARIOS: Complemento de destino	7.534.539	0	7.534.539	5.391.058	2.143.481	5.391.058	0	72
121.1 FUNCIONARIOS: Complemento específico	2.831.723	0	2.831.723	1.828.498	1.003.225	1.828.498	0	65
151 INCENTIVOS REDTO: Gratificaciones	800.000	0	800.000	800.000	0	800.000	0	100
160.0 CUOTAS SOCIALES: Seguridad Social	26.080.987	-3.305	26.077.682	23.659.358	2.418.324	21.592.857	2.066.501	91
160.9 CUOTAS SOCIALES: Otras	380.029	3.305	383.334	383.334	0	273.810	109.524	100
161.0 GASTOS SOCIALES: Formación	200.000	285.000	485.000	337.205	147.795	337.205	0	70
165 GASTOS SOCIALES: Fondo Social	0	3.408.290	3.408.290	1.704.145	1.704.145	1.704.145	0	50
TOTAL CAPITULO I	140.096.887	3.693.290	143.790.177	130.563.502	13.226.675	128.387.477	2.176.025	91

SERVICIO ECONOMICO: 01-02
CORTES DE ARAGON-EL JUSTICIA DE ARAGON

GRADO DE EJECUCION EJERCICIO ECONOMICO 1995

CAPITULO II

EXPLICACION	Presupuesto 1995	Modificaciones PRESUPUESTO	TOTAL PRESUPUESTO	OBLIGACIONES RECONOCIDAS	DISPONIBLE	PAGADO	PENDIENTE PAGO	% EJECUCION
202 ARRENDAMIENTOS: Edificios	200.000	0	200.000	174.217	25.783	159.699	14.518	87
204 ARRENDAMIENTOS: Material de transporte	100.000	0	100.000	0	100.000	0	0	0
212 REP. Y CONSERVACION: Edificios	500.000	-100.000	400.000	0	400.000	0	0	0
213 REP. Y CONSERVACION: Maquinaria	200.000	0	200.000	22.562	177.438	22.562	0	11
214 REP. Y CONSERVACION: Material de transp	400.000	100.000	500.000	364.479	135.521	364.479	0	73
215 REP. Y CONSERVACION: Mobiliario y ens.	220.000	0	220.000	190.621	29.379	180.371	10.250	87
216 REP. Y CONSERVACION: Equipos informat	693.000	0	693.000	97.796	595.204	97.796	0	14
220.0 MAT.OFICINA: Ordinario no inventariable	2.500.000	0	2.500.000	1.885.254	614.746	1.537.160	348.094	75
220.1 MAT.OFICINA: Mobiliario y enseres	350.000	0	350.000	290.200	59.800	62.200	228.000	83
220.2 MAT.OFICINA: Prensa, revista, public. n/p	825.000	25.000	850.000	840.905	9.095	772.030	68.875	99
220.3 MAT.OFICINA: Libros y otras publicaciones	12.000.000	-25.000	11.975.000	5.196.887	6.778.113	5.183.288	13.599	43
220.4 MAT.OFICINA: Equipos informáticos	367.500	0	367.500	223.203	144.297	223.203	0	61
220.9 MAT. OFICINA: Otros.	100.000	0	100.000	14.175	85.825	14.175	0	14
221.0 SUMINISTROS: Energía eléctrica	3.000.000	0	3.000.000	1.301.122	1.698.878	1.301.122	0	43
221.1 SUMINISTROS: Agua	100.000	0	100.000	27.820	72.180	27.820	0	28
221.2 SUMINISTROS: Calefacción	210.000	25.000	235.000	193.284	41.716	193.284	0	82
221.3 SUMINISTROS: Combustible	400.000	0	400.000	332.000	68.000	332.000	0	83
221.4 SUMINISTROS: Vestuario	150.000	0	150.000	92.175	57.825	92.175	0	61
221.9 SUMINISTROS: Otros	200.000	-25.000	175.000	41.513	133.487	41.513	0	24
222.0 COMUNICACIONES: Telefónicas	2.047.500	200.000	2.247.500	1.960.749	286.751	1.653.667	307.082	87
222.1 COMUNICACIONES: Postales	645.000	-200.000	445.000	434.215	10.785	434.215	0	98
222.2 COMUNICACIONES: Telegráficas	100.000	0	100.000	39.375	60.625	39.375	0	39
222.9 COMUNICACIONES: Otras	322.500	0	322.500	61.233	261.267	53.983	7.250	19
223.3 TRANSPORTES: Entes Privados	1.000.000	0	1.000.000	39.427	960.573	29.797	9.630	4
224.0 PRIMAS DE SEGUROS: Edificios y Locales	100.000	0	100.000	0	100.000	0	0	0
224.1 PRIMAS DE SEGUROS: Vehículos	78.750	0	78.750	54.744	24.006	54.744	0	70
224.2 PRIMAS DE SEGUROS: Otro inmovilizado	135.000	0	135.000	128.082	6.918	109.231	18.851	95
226.1 GASTOS DIVERSOS: Atenciones Protoc.	1.693.125	1.000.000	2.693.125	2.107.039	586.086	1.409.697	697.342	78
226.2 GASTOS DIVERSOS: Difusión	1.693.125	3.500.000	5.193.125	4.482.750	710.375	2.429.308	2.053.442	86
226.5 GASTOS DIVERSOS: Reuniones y conferen	3.950.625	-2.000.000	1.950.625	325.139	1.625.486	248.129	77.010	17
226.9 GASTOS DIVERSOS: Otros	1.100.000	0	1.100.000	740.110	359.890	341.190	398.920	67
227.0 TRAB. OTRAS EMPRESAS: Limpieza	6.200.000	0	6.200.000	2.351.636	3.848.364	2.085.699	265.937	38
227.1 TRAB. OTRAS EMPRESAS: Seguridad	4.800.000	0	4.800.000	97.440	4.702.560	0	97.440	2
227.6 TRAB. OTRAS EMPRESAS: Estudios y T.T	10.500.000	-2.500.000	8.000.000	4.574.498	3.425.502	3.982.919	591.579	57
230. INDEMNIZACIONES: Dietas	730.000	0	730.000	141.200	588.800	141.200	0	19
231. INDEMNIZACIONES: Locomoción	260.000	0	260.000	49.762	210.238	49.762	0	19
239 INDEMNIZACIONES: Otras	400.000	0	400.000	5.620	394.380	5.620	0	1
250 OTROS GASTOS: Pruebas selectivas	200.000	0	200.000	0	200.000	0	0	0
TOTAL CAPITULO II	58.471.125	0	58.471.125	28.881.232	29.589.893	23.673.413	5.207.819	49

SERVICIO ECONOMICO: 01-02
CORTES DE ARAGON-EL JUSTICIA DE ARAGON

GRADO DE EJECUCION EJERCICIO ECONOMICO 1995

CAPITULO IV

EXPLICACION	Presupuesto 1995	Modificaciones PRESUPUESTO	TOTAL PRESUPUESTO	OBLIGACIONES RECONOCIDAS	DISPONIBLE	PAGADO	PENDIENTE PAGO	% EJECUCION
489 TRANSFERENCIAS CORRIENTES: Emp. y fam.	1.500.000	0	1.500.000	1.500.000	0	1.500.000	0	100
TOTAL CAPITULO IV	1.500.000	0	1.500.000	1.500.000	0	1.500.000	0	100

CAPITULO VI

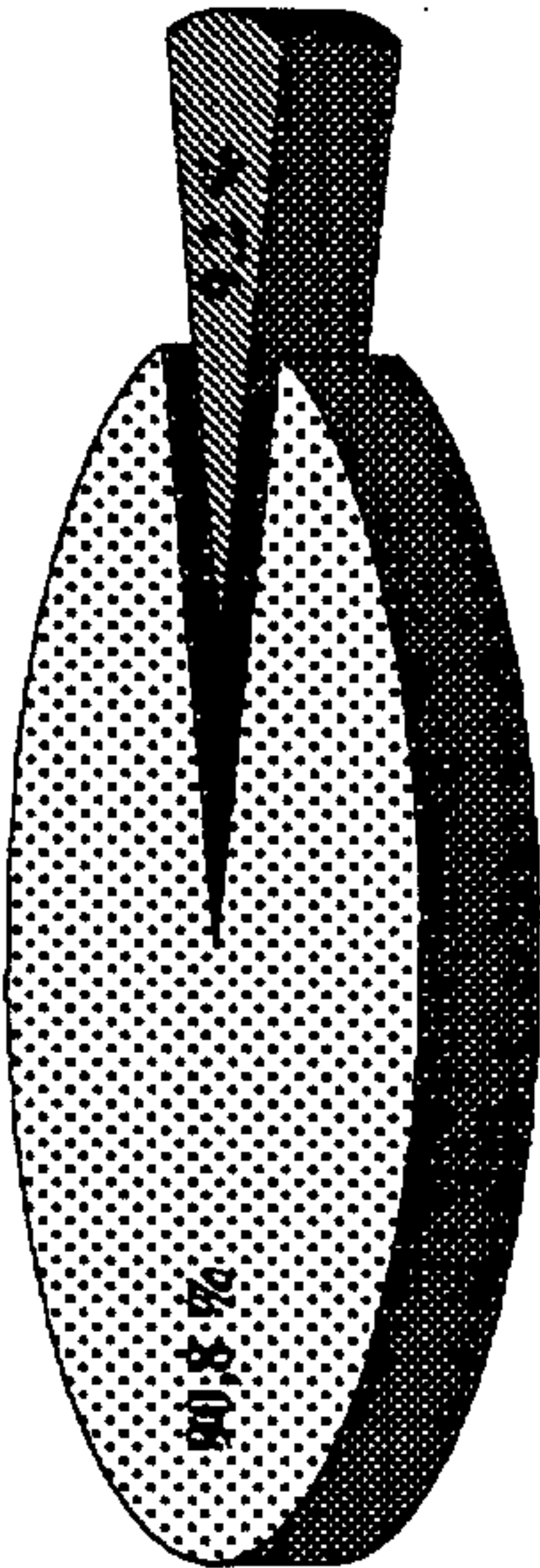
EXPLICACION	Presupuesto 1995	Modificaciones PRESUPUESTO	TOTAL PRESUPUESTO	OBLIGACIONES RECONOCIDAS	DISPONIBLE	PAGADO	PENDIENTE PAGO	% EJECUCION
692 INVERSIONES: Edificios	0	347.329.485	347.329.485	313.094.676	34.234.809	290.231.556	22.863.120	90
693 INVERSIONES: Maquinaria, inst. y utillaje	3.000.000	0	3.000.000	0	3.000.000	0	0	0
695 INVERSIONES: Mobiliario y enseres	50.000.000	2.821.102	52.821.102	2.648.830	50.172.272	1.345.381	1.303.449	5
696 INVERSIONES: Informáticas	2.000.000	2.108.711	4.108.711	1.334.234	2.774.477	1.334.234	0	32
TOTAL CAPITULO VI	55.000.000	352.259.298	407.259.298	317.077.740	90.181.558	292.911.171	24.166.569	78

SERVICIO ECONOMICO: 01-02
CORTES DE ARAGON-EL JUSTICIA DE ARAGON
GRADO DE EJECUCION EJERCICIO ECONOMICO 1995

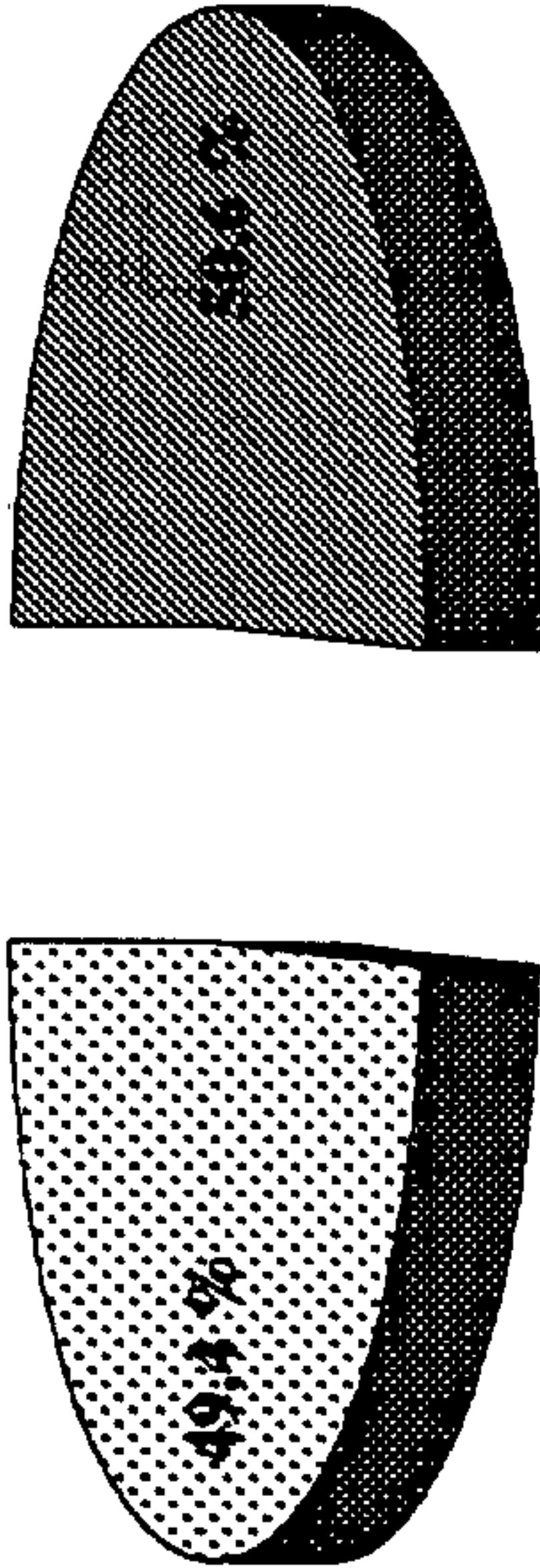
RESUMEN GENERAL

EXPLICACION	Presupuesto	Modificaciones	TOTAL	OBLIGACIONES	DISPONIBLE	PAGADO	PENDIENTE	%
CAPITULO I. Personal	140.096.887	3.693.290	143.790.177	130.563.502	13.226.675	128.387.477	2.176.025	91
CAPITULO II. Adquisición de bienes corrientes...	58.471.125	0	58.471.125	28.881.232	29.589.893	23.673.413	5.207.819	49
CAPITULO IV. Transferencias a fam. e instit.	1.500.000	0	1.500.000	1.500.000	0	1.500.000	0	100
CAPITULO VI. Inversiones	55.000.000	352.259.298	407.259.298	317.077.740	90.181.558	292.911.171	24.166.569	78
TOTAL PRESUPUESTO 1995	255.068.012	355.952.588	611.020.600	478.022.474	132.998.126	446.472.061	31.550.413	78

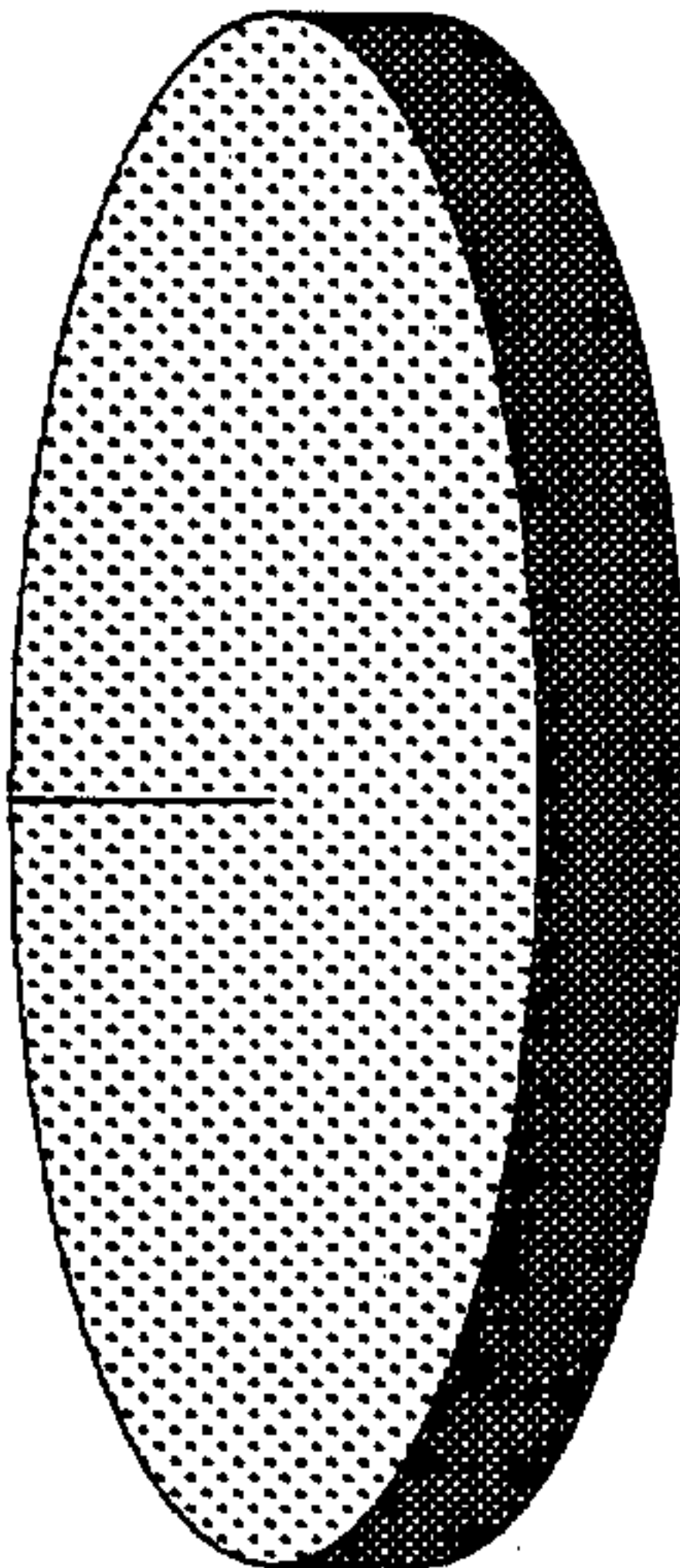
CAPITULO I: Personal



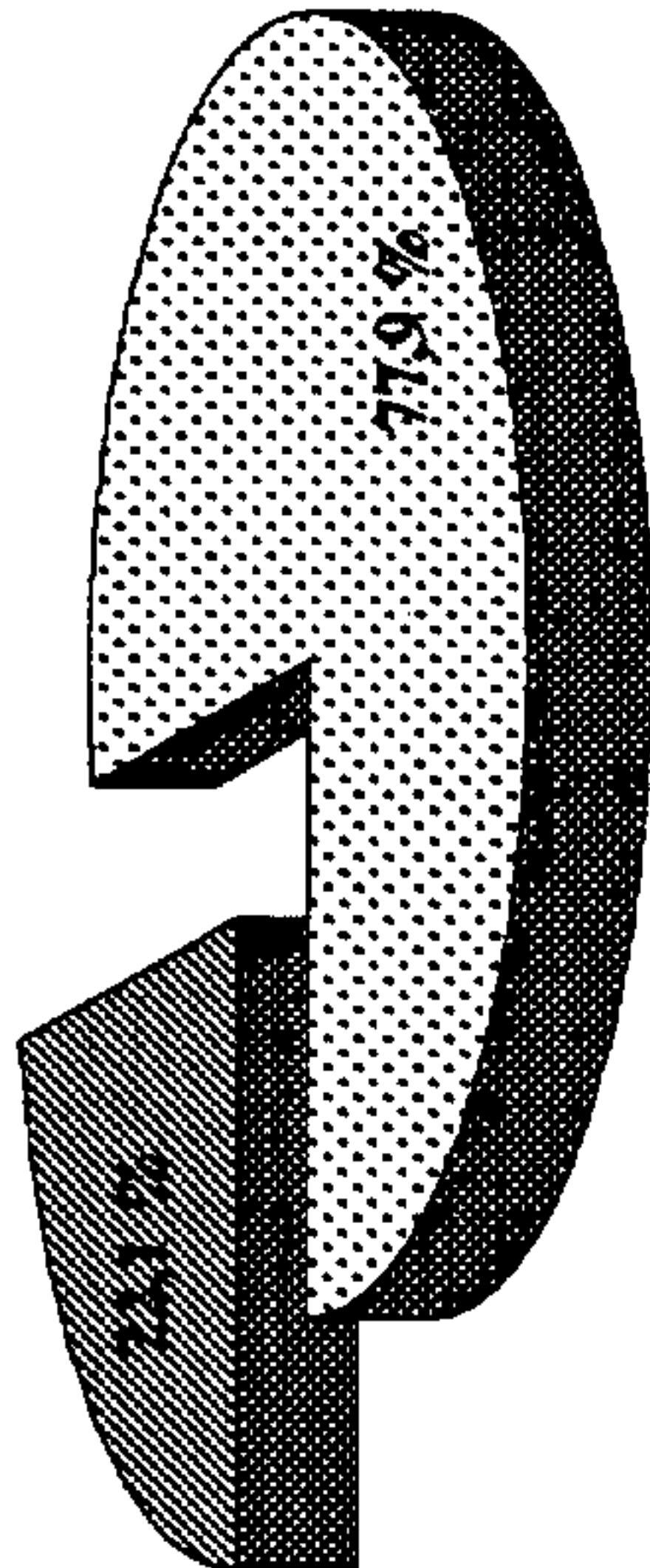
CAPITULO II: Adquisición de bienes corrientes ...



CAPITULO IV: Transferencias a familias...

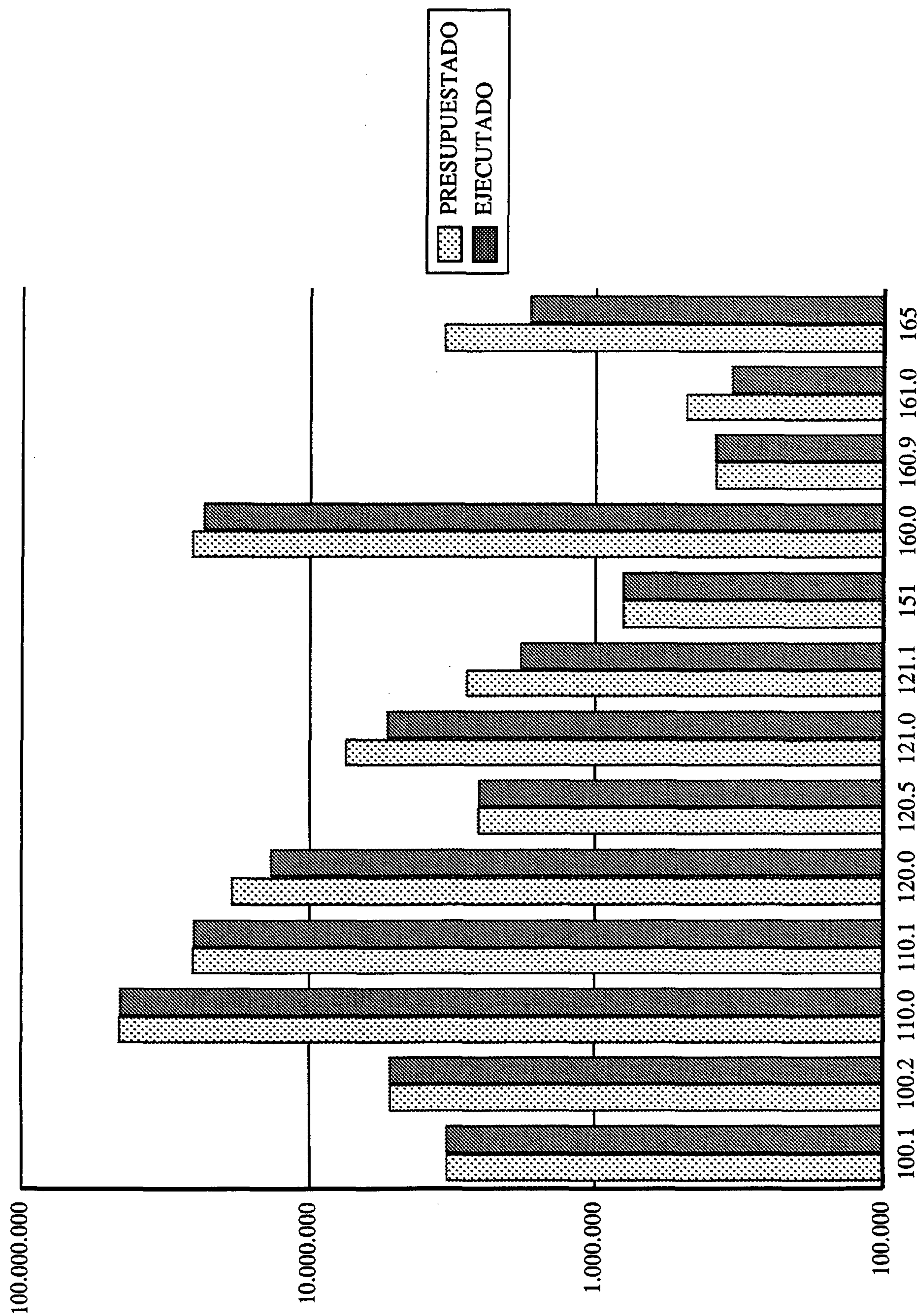


CAPITULO VI: Inversiones



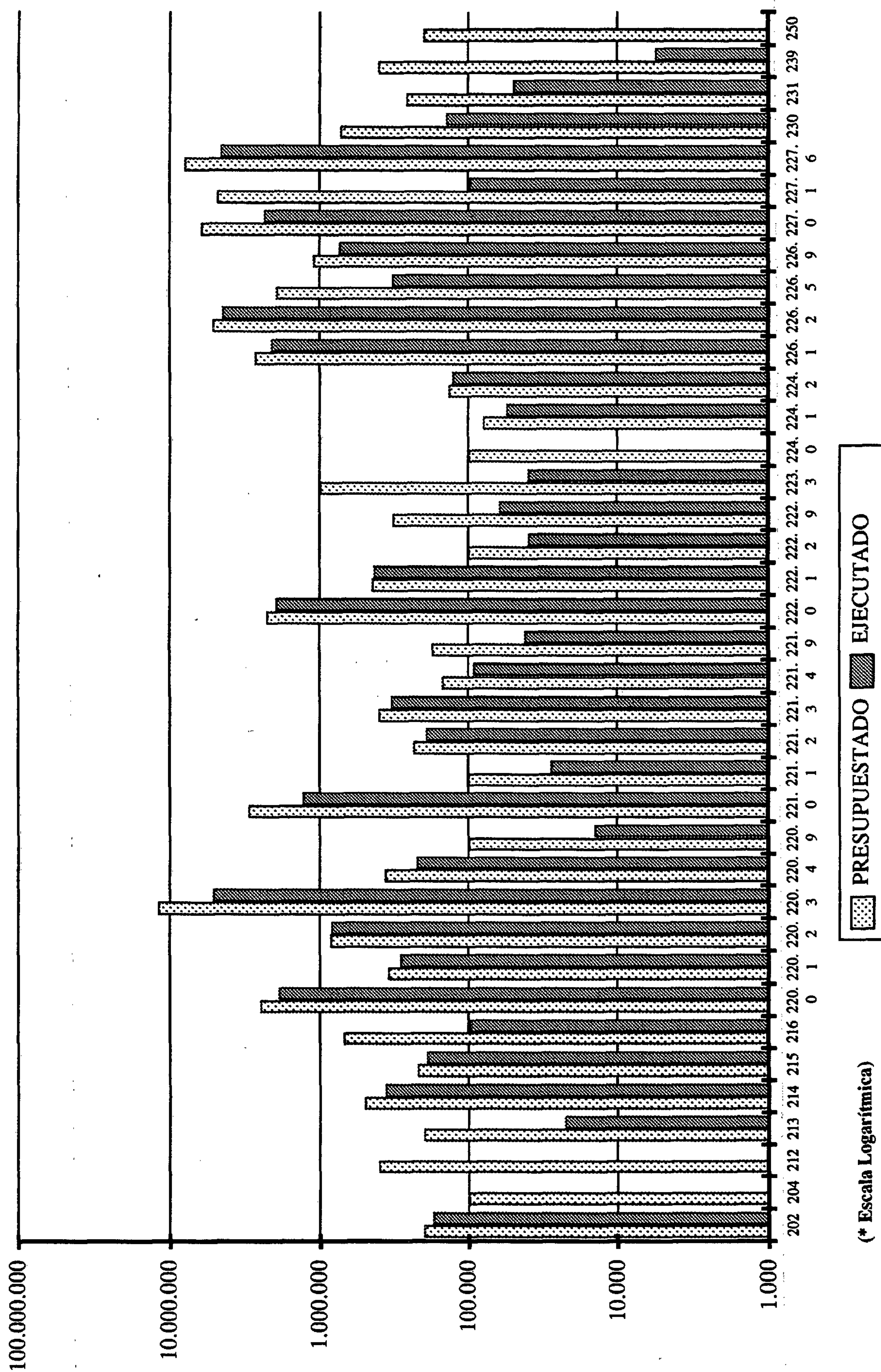
Ejecutado
Disponible

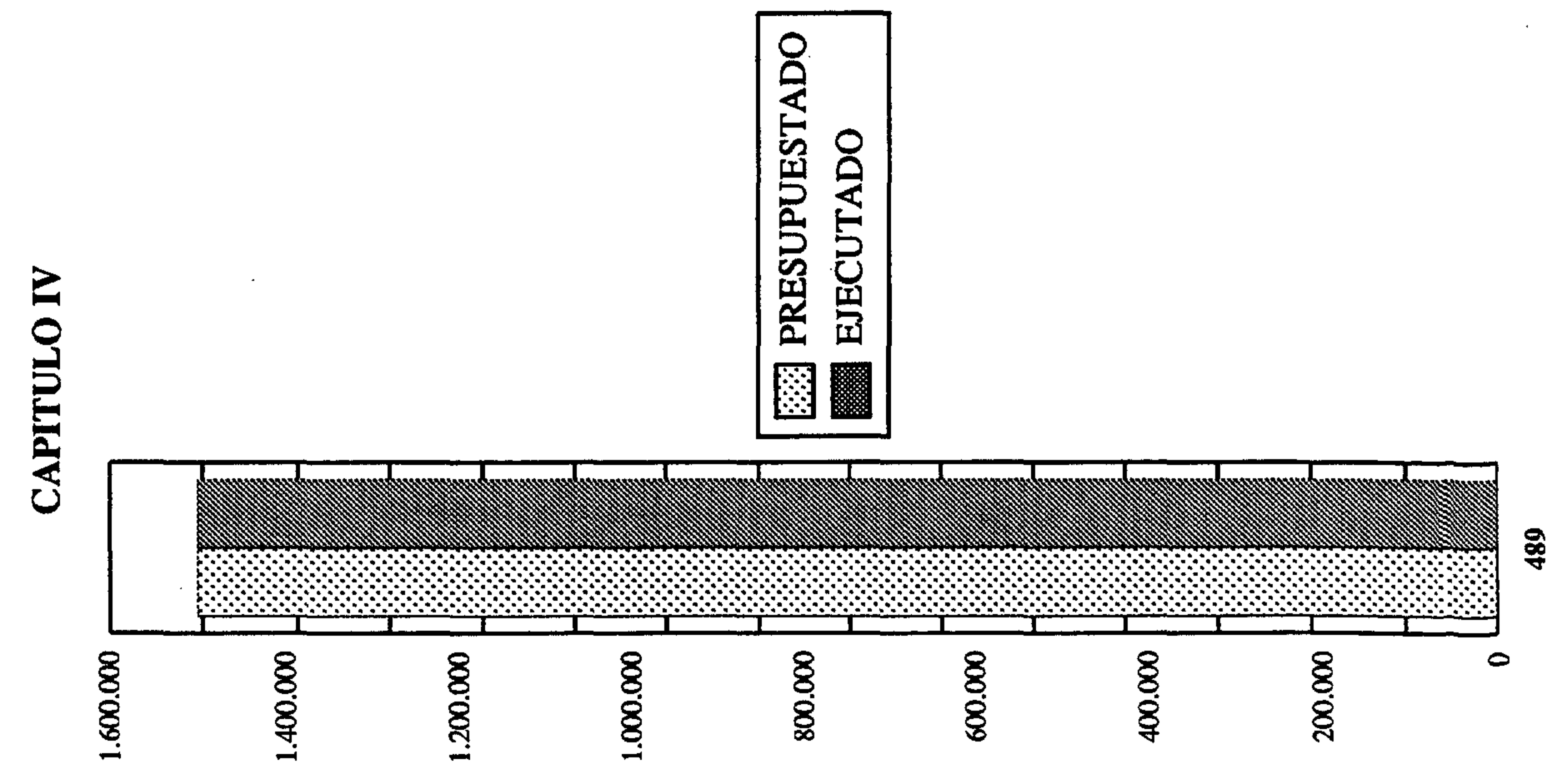
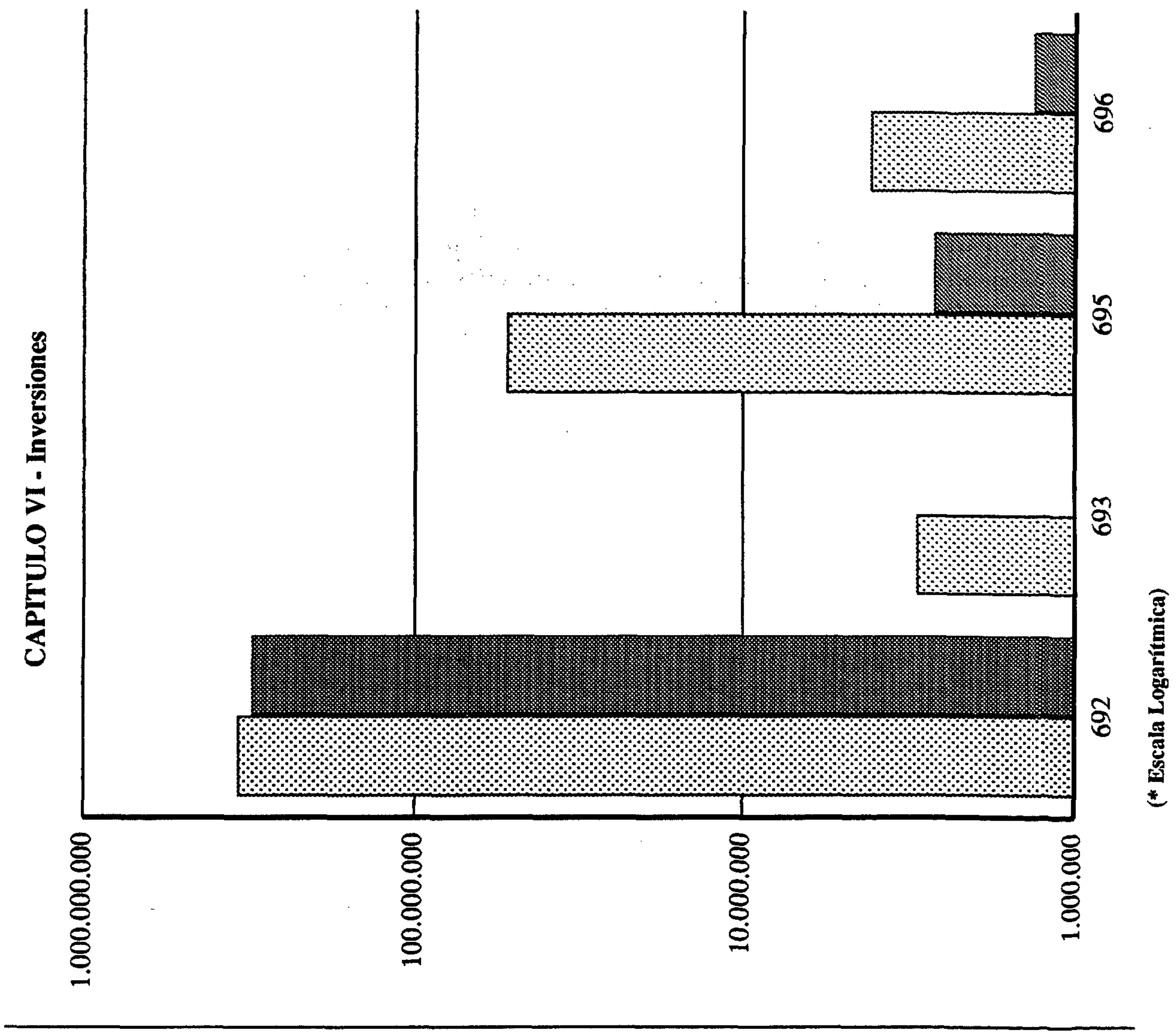
CAPITULO I: Gastos de Personal



(* Escala Logarítmica)

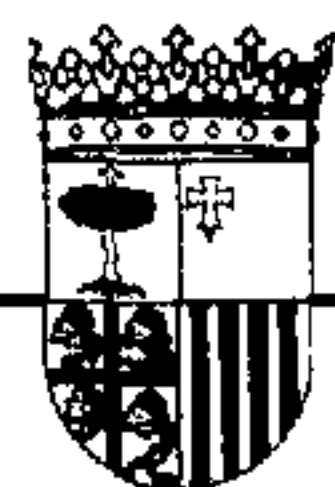
CAPITULO II: Gastos de Bienes Corrientes y Servicios





INDICE DEL BOLETIN OFICIAL DE LAS CORTES DE ARAGON

1. Textos aprobados
 - 1.1. Leyes
 - 1.1.1. Proyectos de Ley
 - 1.1.2. Propositiones de Ley
 - 1.2. Propositiones no de Ley
 - 1.3. Mociones
 - 1.4. Resoluciones del Pleno
 - 1.5. Procedimientos ante los órganos del Estado
2. Textos en tramitación
 - 2.1. Proyectos de Ley
 - 2.2. Propositiones de Ley
 - 2.3. Propositiones no de Ley
 - 2.4. Mociones
 - 2.5. Interpelaciones
 - 2.6. Preguntas
 - 2.6.1. Para respuesta oral en Pleno
 - 2.6.2. Para respuesta oral en Diputación Permanente
 - 2.6.3. Para respuesta oral en Comisión
 - 2.6.4. Para respuesta escrita
 - 2.6.4.1. Preguntas que se formulan
 - 2.6.4.2. Respuestas a preguntas formuladas
 - 2.7. Procedimientos ante los órganos del Estado
3. Textos rechazados
 - 3.1. Proyectos de Ley
 - 3.2. Propositiones de Ley
 - 3.3. Propositiones no de Ley
 - 3.4. Mociones
 - 3.5. Procedimientos ante los órganos del Estado
4. Textos retirados
 - 4.1. Proyectos de Ley
 - 4.2. Propositiones de Ley
 - 4.3. Propositiones no de Ley
 - 4.4. Mociones
 - 4.5. Interpelaciones
 - 4.6. Preguntas
 - 4.7. Procedimientos ante los órganos del Estado
5. Otros documentos
 - 5.1. Comunicaciones de la Diputación General de Aragón (DGA)
 - 5.2. Planes y programas remitidos por la DGA
 - 5.3. Solicitudes de comparecencia de miembros de la DGA
 - 5.4. Resoluciones interpretativas
 - 5.5. Régimen interior
 - 5.6. Varios
6. Actividad parlamentaria
 - 6.1. Actas
 - 6.1.1. De Pleno
 - 6.1.2. De Diputación Permanente
 - 6.1.3. De Comisión
 - 6.2. Composición de los órganos de la Cámara
7. Justicia de Aragón

**BOLETIN OFICIAL DE LAS CORTES DE ARAGON**

Precio del ejemplar: 215 ptas. (IVA incluido).

Precio de la suscripción para 1996, en papel o microficha: 9.825 ptas. (IVA incluido).

Precio de la suscripción para 1996, en papel y microficha: 11.635 ptas. (IVA incluido).

Precio de la colección 1983-1995, en microficha: 83.433 ptas. (IVA incluido).

Suscripciones en el Servicio de Publicaciones de las Cortes, Palacio de la Aljafería - 50071 ZARAGOZA.

El pago de la suscripción se realizará mediante talón extendido a nombre de las Cortes de Aragón.