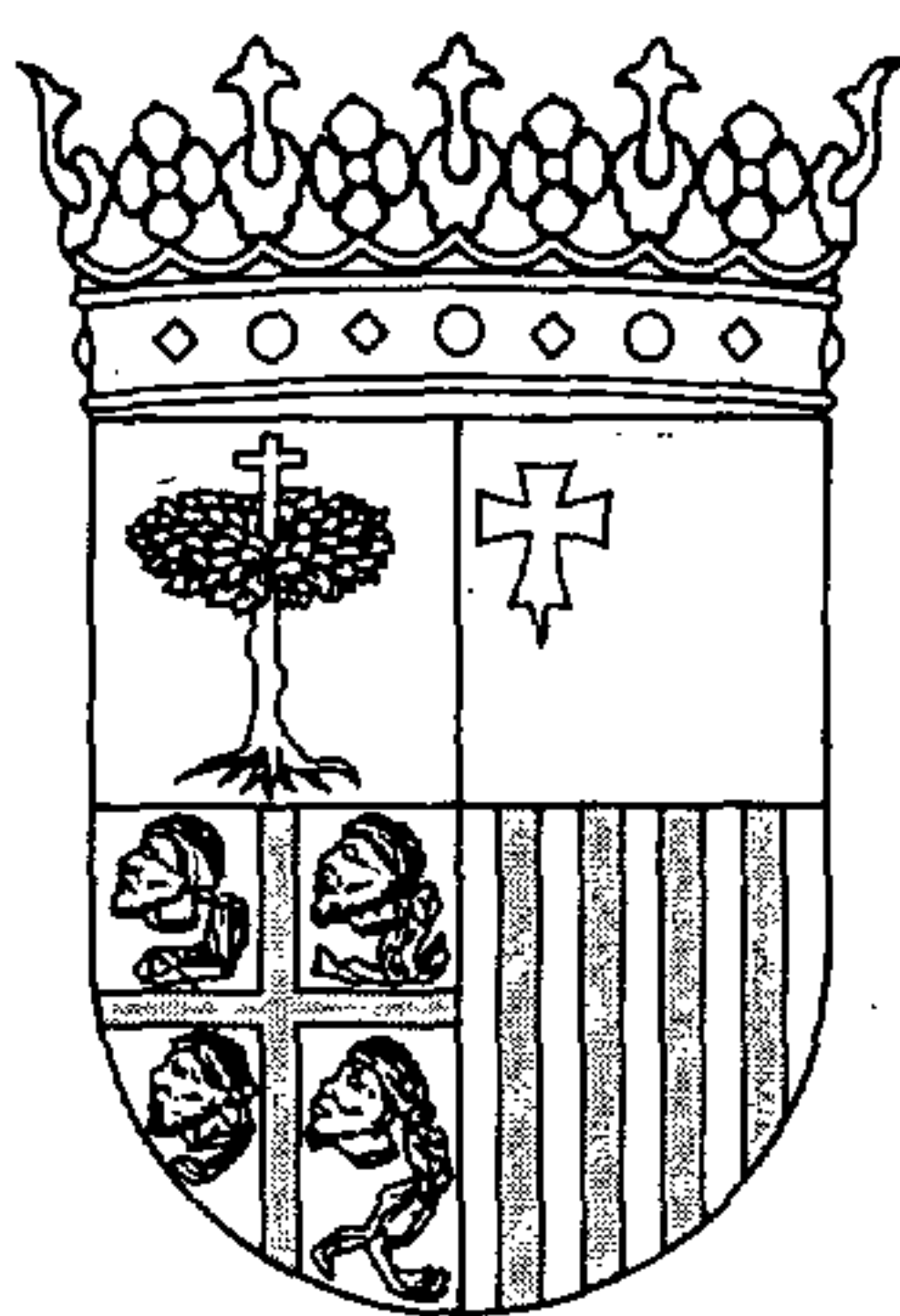




BOLETIN OFICIAL DE LAS CORTES DE ARAGON

Número 72 — fascículo 1.º — Año XI — Legislatura III — 16 de abril de 1993

SUMARIO

7. JUSTICIA DE ARAGON

Informe anual del Justicia a las Cortes de Aragón, 1992 2684

7. JUSTICIA DE ARAGON

Informe anual del Justicia a las Cortes de Aragón, 1992.

la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, se procede a su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes de Aragón.

PRESIDENCIA DE LAS CORTES DE ARAGON

Zaragoza, 16 de abril de 1993.

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

El Presidente de las Cortes
ANGEL CRISTOBAL MONTES

PATRIA DE CADA DIA

*Cada uno en el rumor de sus talleres
a diario la patria se fabrica.
El carpintero la hace de madera
labrada y de virutas amarillas.
El albañil de yeso humilde y blanco
como la luz. El impresor de tinta
que en el sendero del papel se ordena
en menudas hormigas.
De pan y de sudor oscuro el grave
campesino. De fría
planta húmeda y relente
el pescador. El leñador de astillas
con forestal aroma cercenada.
De hondas plumas sombrías
el minero. De indómitas verdades
y hermosura, el artista.
Cada uno hace la patria
con lo que tiene a mano: la sumisa
herramienta, los vivos materiales
de su quehacer, un vaho de fatiga,
una ilusión de amor y, al fin, la rosa
de la esperanza, aún en la sonrisa.*

Leopoldo de Luis

EL JUSTICIA DE ARAGON Informe anual 1992

INTRODUCCION

La Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora de la Institución de El Justicia de Aragón, establece en su artículo 3.2 la obligación de presentar anualmente a Las Cortes un Informe sobre su actuación en el referido período de tiempo. Esta presentación, según concreta el artículo 35.1 de la citada Ley, se hará en el plazo de 30 días a partir del segundo período ordinario de sesiones de la Cámara, que dio comienzo el día primero de febrero de conformidad con lo previsto en el artículo 72.2 del Reglamento de Las Cortes de Aragón, reformado el 19 de noviembre de 1992.

Es en cumplimiento de ese mandato, que por quinta vez El Justicia de Aragón presenta a Las Cortes de la Comunidad Autónoma su Informe anual, correspondiente en este caso al funcionamiento de la Institución durante el año 1992.

En su elaboración hemos mantenido el mismo hilo conductor que ha inspirado los anteriores, siempre con la idea de que la comparación de los sucesivos Informes de El Justicia de Aragón permita llevar a cabo un seguimiento

en profundidad de la evolución, no sólo de las quejas que se reciben, sino también de la actuación de la Administración sujeta a la labor supervisora y mediadora de El Justicia de Aragón.

Por ello, básicamente, hemos mantenido la estructura de nuestros anteriores Informes, dividiendo éste en dos grandes partes. Una destinada a detallar lo que podríamos llamar la actividad institucional llevada a cabo durante el año. Y la otra, más centrada en exponer con detalle las actuaciones y el resultado obtenido como consecuencia del ejercicio de las funciones específicas que la Ley de El Justicia encomienda a la Institución.

En este último apartado el que contempla la actuación propia de la Institución en el ejercicio de sus funciones y en el mismo, con independencia de una exposición resumida de la totalidad del trabajo desarrollado, hemos estimado interesante continuar con la labor de dedicar una especial atención a ciertos temas, de modo que el Informe anual contiene a su vez varios informes monográficos sectoriales.

Así hemos procedido con el estado de los derechos de los menores y el estado de observancia y aplicación del derecho aragonés, cuyo tratamiento específico nos viene exigido por la propia Ley.

Pero así hemos procedido también con otros temas de indudable interés. Seguimos aumentando el espacio dedicado a analizar la situación del medio ambiente, de cuya incidencia social es buen reflejo el creciente número de quejas que se recibe año tras año; y dentro de esta preocupación por el medio ambiente hemos buscado la forma de actuar con la rapidez y la flexibilidad necesarias mediante un peculiar sistema de actuación de oficio puesto en marcha por primera vez precisamente en 1992.

Hemos dedicado también una especial atención al tema de las lenguas minoritarias en Aragón y a las quejas sobre la forma en que se respetan o no sus derechos de quienes tienen el catalán o el aragonés como su lengua habitual. Por último, era obligado detenerse con cierto detalle en las actuaciones que ha tenido la Institución en relación con las posturas encontradas sobre la reforma del Estatuto de Autonomía.

Finalizamos nuestro Informe anual con una exposición a modo de Conclusiones, de forma similar a lo hecho en anteriores trabajos y añadimos, por último, de conformidad con lo exigido por la Ley 4/85, de 27 de junio, el anexo que contiene la liquidación del Presupuesto específico de la Institución.

Sin embargo, 1992 no ha sido un año normal. Ha sido el último año completo del mandato del primer Justicia democrático de Aragón, cuyo nombramiento cumplía cinco años el 2 de diciembre, y que veía finalizado dicho mandato el siguiente 11 de enero de 1993, en virtud de lo dispuesto en el artículo 11.1.b) de la Ley Reguladora de la Institución.

Precisamente esa peculiaridad de 1992 nos ha llevado a contemplar también de forma especial el Informe que cierra el primer período legal de la Institución desde su constitución por el Estatuto de Autonomía de Aragón, transformándolo en una especie de macroinforme compuesto de dos libros o tomos.

El primero de los libros corresponde al Informe anual propiamente dicho, al que ya nos hemos referido. En el segundo Libro efectuaremos un análisis de los cinco primeros años de funcionamiento de la Institución. La puesta en marcha de una nueva Institución conlleva una parte de apuesta, de riesgo. Se decide crear lo que en teoría parece más adecuado, pero luego hay que ver si esa creación responde a lo esperado y, sobre todo, si cumple una función de utilidad social que justifique su existencia. Posiblemente cinco años no es un plazo suficiente para llegar a una conclusión definitiva, pero sí que lo es para un primer balance; para detenerse en lo que la experiencia de esos primeros cinco años pone de relieve; para plantearse seriamente variar los criterios equivocados, modificar los inconvenientes normativos, solucionar, o sentar las bases para que puedan solucionarse, todos los problemas que ponen en peligro la materialización institucional de los propósitos políticos.

Corresponde, por supuesto, a los diputados de Las Cortes y al futuro Justicia decidir, pero nos ha parecido oportuno dejar constancia de nuestra opinión, en la convicción de que puede ser de utilidad.

PRIMERA PARTE

Análisis institucional del quinto año de funcionamiento del Justiciazgo

CAPITULO I

Organización interna

Aunque sólo sea por mantener la unidad de los cinco Informes del mandato, vale la pena hacer una mínima referencia a la última etapa de configuración de la Institución.

1. Del personal de la Institución

No se han producido en 1992 nombramientos de Asesores que hayan supuesto modificación de la plantilla existente, aunque sí ha habido algunas variaciones que queremos reseñar.

Comenzábamos el año con el cese de José Manuel Aspas, que se reintegraba a la Diputación General de Aragón, y le sustituía Carlos Gimeno Lahoz, licenciado en Derecho por la Universidad de Zaragoza.

Al finalizar el año, Esperanza de Pedro Bonet y José Antonio Serrano García nos dejaban también. La primera estuvo en la Institución desde sus comienzos, responsable, entre otras de la fundamental Area encargada de velar por los derechos de los menores. Reintegrada a la Carrera Judicial, se ha hecho cargo del Juzgado de Primera Instancia número cinco de Zaragoza. En cuanto a José Antonio Serrano, se incorporó a la Institución cuando ésta llevaba ya un buen trecho recorrido, pero sin lugar a dudas su colaboración fue decisiva a la hora de dotar de contenido a la función de Tutela del Ordenamiento Jurídico Aragonés. Se ha incorporado a la Universidad de Zaragoza como Profesor Titular de área de conocimiento de «Derecho Civil», adscrita al Departamento de Derecho Privado.

Sus lugares han sido ocupados por Laura Moreno Casado y José Luis Argudo Périz, respectivamente. Ambos licenciados en Derecho por la Universidad de Zaragoza. Laura Moreno Casado es Administrador Superior de la Administración de la Comunidad Autónoma. José Luis Argudo, becario de la Diputación Provincial de Zaragoza y de las Cortes de Aragón en Derecho Aragonés, fue delegado del Rector en la Escuela de Graduados Sociales de Teruel y Profesor Asociado de la Escuela Universitaria de Estudios Sociales de Zaragoza.

También entre el personal no asesor se han producido modificaciones. Dos nuevas funcionarias, D.^a Mercedes Gracia Sancho, oficial, y D.^a Marina León Marco, auxiliar, se han incorporado por oposición a la plantilla de la Institución.

De cara a 1993, la Institución de El Justicia se ha ajustado a las medidas de contención del gasto planteadas por

el gobierno y no se ha creado ninguna nueva plaza, ni de personal asesor ni no asesor, dejando para el futuro la posibilidad de completar las previsiones de plantilla expuestas en anteriores Informes.

Dentro del capítulo de personal, en el Informe anterior decidimos recoger en detalle la impugnación de que había sido objeto la oposición para cubrir la plaza de ujier-conductor. Aun a riesgo de pecar de detallismo, nos pareció necesario el que una Institución que ha de velar por la limpieza en el acceso a la función pública, fuera lo más transparente posible cuando era ella la acusada de faltar a dicha limpieza. Un año después, nos complace decir que el Tribunal Superior de Justicia de Aragón confirmó la corrección del proceso en sentencia de catorce de noviembre de 1992, por la que se desestimaba el recurso interpuesto ante el mismo. Por su claridad, reproducimos el tercer fundamento de derecho de dicha sentencia, en el que se hace la valoración jurídica de las supuestas irregularidades imputadas.

«... La prueba practicada en autos ha puesto de manifiesto que el segundo ejercicio se practicó en presencia del tribunal y un mecánico en calidad de asesor técnico del mismo, que era quien dirigía el desarrollo de la prueba, lo que deriva, tanto del acta correspondiente del Tribunal, como de la prueba testifical practicada a instancia de la parte actora. Del mismo modo, del acta correspondiente a dicho ejercicio deriva que el orden de llamada e intervención de los opositores era el alfabético, lo que bien pudo responder tal como reconoce el Letrado de la Administración demandada a la sustitución del sorteo por tal sistema de convocatoria, o que el mismo sorteo determinase la letra inicial en el orden alfabético a seguir, la que, en cualquier caso, dado lo objetivo de uno otro sistema, determina que, si como parece, se sustituyó el sorteo por la intervención por orden alfabético, tal irregularidad no había generado discriminación ni indefensión en los participantes, ni tampoco se presenta como trascendentes en el resultado final de la prueba. Por lo que se refiere ya a las objeciones de fondo de la prueba practicada se ha evidenciado que el opositor adjudicatario era Técnico especialista en mecánica y electricidad del automóvil (Rama de automoción), que le capacitaba para la solución de los problemas mecánicos en que consistía la prueba objeto de controversia y que, el tiempo invertido en su resolución, además de ser aleatorio, no obstante el grado de preparación de los opositores, no ha sido determinante de la eliminación del recurrente, sino que no completó en su totalidad la prueba, según deriva de la testifical —testimonio de D. José Campos Sánchez— y de la pericial mecánica practicadas, en la que claramente se establece que el arranque del motor podría lograrse con

la solución de una de las 'pegas' o averías —desbloquear la masa de los platinos— pero no había un funcionamiento correcto, produciendo falsas explosiones que si se daban en el carburador podía ocasionar el incendio del vehículo, y ello, porque subsistiría la otra avería —el cambio de orden de encendido—, no siendo necesaria ninguna herramienta para su arreglo, ni tampoco ajustar el ralentí, que, según dicho dictamen, no tiene relación con dichas averías. Por todo ello, resulta ajustada a Derecho las resoluciones impugnadas en cuanto determinaron la eliminación del opositor concurrente y la designación del que resultó adjudicatario, sin que se aprecie, en consecuencia, infracción de ninguno de los preceptos reglamentarios, ni constitucionales invocados».

2. De los medios

a) De los medios materiales

Iniciábamos el año 1992 con dos importantes temas pendientes, de cara a dotar a la Institución de dos elementos materiales de máxima importancia para el mejor desarrollo de su labor. Uno ha quedado resuelto y el otro ha visto su curso normal afectado por un incidente al que nos referiremos con detalle.

Sistema informático

Decíamos al presentar el Informe de 1991 que debíamos tomar una decisión de cara a dotar al sistema informático de la Institución de un programa de seguimiento y gestión de expedientes, toda vez que el propósito inicial de adquirir el programa diseñado para el Defensor del Pueblo presentaba dificultades importantes de adaptación.

En marzo de 1992 se retomaron las conversaciones con la firma TAO. Hay que decir que a las mismas se incorporó el Defensor del Pueblo del País Vasco (Ararteko), interesado también en dicho programa. Esta colaboración permitió reducir notablemente los costes, al diseñarse un mismo programa para ambas Instituciones y repartirse la financiación. Sentados los criterios que debía reunir el programa, los meses de mayo y junio se dedicaron a su configuración informática en Barcelona, mientras paralelamente se seguían varios cursillos de usuario, programación y definición por el personal que debería hacerse cargo del mismo y se procedía a contratar con una empresa informática su asistencia técnica de cara a resolver de la forma más rápida posible los problemas que se fueran produciendo durante la instalación.

Finalizada la configuración del programa, retocada tras la última revisión del mismo y solventados una serie de problemas técnicos surgidos para su adaptación al *hardware* de la Institución, se procedió a su instalación y puesta a punto durante el mes de noviembre.

Comenzaba entonces una triple tarea de dificultades:

En primer lugar, el personal administrativo debía comenzar a introducir expedientes y datos en el sistema, enfrentarse a los numerosos problemas iniciales, habituarse

al mismo y atravesar un período de tiempo hasta que lo dominara, en el que la informatización iba a ser más una rémora, un retraso, que un avance y una comodidad.

En segundo lugar, ello debía hacerse compaginando el trabajo informático y la adaptación, con el mantenimiento del tratamiento manual de la mayoría de los expedientes. Los medios de la Institución no permitían el dedicar un personal exclusivamente a esa tarea y la labor de la Institución no podía paralizarse. Todos tuvieron que asumir la necesidad de desdoblarse y quede aquí constancia del reconocimiento de la Institución a su esfuerzo.

En tercer lugar, la labor de comenzar a trabajar informáticamente, debía completarse con la necesidad de ir introduciendo en el sistema todos los datos correspondientes a los expedientes trabajados en los cinco años de funcionamiento de la Institución.

Triple tarea que se veía complicada por una circunstancia añadida: la premura de tiempo. Con el año 1992 finalizaba el mandato del primer Justicia de Aragón; su relevo entraba dentro de lo legalmente posible y era necesario trabajar como si el mismo fuera a llevarse a cabo. La Institución tenía que estar preparada para, llegado el caso, ceder a un nuevo Justicia un sistema informático de seguimiento de expedientes normalizado, ensayado y en condiciones de funcionamiento normal.

Ese era el reto y se dieron los pasos y fijaron las pautas para que el mismo se consiguiera. Habida cuenta los plazos legales marcados en la ley de El Justicia, considerábamos que podíamos disponer del primer trimestre de 1993 y en función a ello programamos nuestro trabajo.

Tomando con referencia el día 1 de noviembre de 1992, se comenzó el tratamiento informático, a título experimental y compaginándolo con el manual, del Registro General y de las nuevas quejas que entraban en la Institución. A primeros de enero de 1993, superados la mayoría de los problemas surgidos en esos dos meses experimentales, se estaba trabajando ya informáticamente al cien por cien toda la documentación recibida desde el mes de noviembre y se había establecido un programa para introducir toda la documentación anterior a dicha fecha.

En resumen, nuestro objetivo era que para el día 1 de marzo de 1993 la situación fuera la siguiente:

1) Que estuvieran archivados, aunque sin informatizar, todos los expedientes correspondientes a los años 1988, 1989 y 1990.

2) Que estuvieran informatizados todos los expedientes desde el 1 de enero de 1991 hasta la fecha, ya se tratara de expedientes en tramitación o archivados.

Al cierre de este Informe podemos asegurar que el objetivo se ha cumplido, aunque ha sido mucho más sencillo explicarlo que hacerlo. Testigos, sufridores impagables de ello, han sido: Pilar Labordeta, Blanca Navarro, Mercedes Gracia, Marina León y, de forma muy especial, María Dolores Laste. No exageramos un ápice si dejamos aquí constancia escrita de que no hubiera sido posible este logro sin la entrega, el compromiso y la inteligencia de María Dolores Laste.

Nueva sede de la Institución

Hubiera sido deseo de la Institución dejar también resuelto el tema de la sede de la misma al finalizar el mandato del primer Justicia. No ha sido posible y el tema queda pendiente para un segundo mandato.

A lo largo del primer semestre de 1992 se materializaron importantes discrepancias entre El Justicia, apoyado por la Comisión Asesora y de Seguimiento, y la Dirección Técnica de las Obras. Discrepancias sobre la superficie edificable, sobre el volumen aprovechable e incluso sobre la distribución interna de los diferentes servicios y departamentos, motivaron el reiterado requerimiento de un anteproyecto ajustado a las directrices marcadas por la Institución. Dichos requerimientos finalizaron en la presentación de dos anteproyectos alternativos. Uno realizado conforme a la opinión de la Dirección Técnica, que ésta consideraba el adecuado y viable, y otro que se atribuía por los Arquitectos a las directrices de la Institución, pero de cuya utilidad la Dirección Técnica decía no hacerse responsable. Hay que resaltar que en este anteproyecto alternativo se incluían innovaciones nunca sugeridas por la Institución, como es el caso de un segundo patio rotatorio interior y una fachada trasera y parte de la lateral totalmente encristalada.

Con fecha 13 de julio de 1992, la Comisión Provincial del Patrimonio, de la Diputación General de Aragón, informó desfavorablemente el anteproyecto presentado, por no ajustarse ni la fachada encristalada ni las cubiertas planas a las características del entorno en que se encontraba el edificio. A la vista de dicho informe negativo, siendo urgente la redacción de un nuevo anteproyecto y habiendo perdido El Justicia la confianza que justificó en su día el nombramiento de la Dirección Técnica, mediante acuerdo de 28 de julio decidió resolver la relación con los arquitectos.

A partir de este momento, una situación que podía haberse resuelto con rapidez se empantanó por la sorprendente negativa de la Dirección Técnica a aceptar la decisión de «la propiedad», a estos efectos El Justicia, que había encargado el trabajo.

Buscando ante todo una salida operativa a la situación creada por la negativa de la Dirección Técnica a aceptar su decisión, El Justicia solicitó la mediación del Colegio Oficial de Arquitectos de Aragón, en cuya sede y en pre-

sencia del Decano del Colegio y del de la Delegación de Zaragoza, acompañados del Letrado de la Corporación, se celebró una reunión los días 2 y 3 de octubre de 1992. En dicha reunión se llegó a un acuerdo consistente en que El Justicia aceptaba dejar sin efecto su acuerdo de rescisión de la relación y a cambio los arquitectos aceptaban redactar un nuevo anteproyecto sin coste alguno siguiendo las directrices que les facilitaría El Justicia, y realizar posteriormente las obras bajo la supervisión de una Comisión Técnica designada libremente por El Justicia.

Redactado el texto del acuerdo, se remitió copia para su conocimiento al Decano del Colegio de Arquitectos y a los propios Arquitectos el día 9 de octubre, indicándoles que podían pasar por la sede de El Justicia a firmarlo cuando quisieran. La respuesta de los arquitectos se produjo una semana después, remitiendo un nuevo texto que se apartaba en lo sustancial del acuerdo obtenido en el Colegio de Arquitectos, pues se condicionaba la firma del mismo a que El Justicia redactara las condiciones a que había de ajustarse el anteproyecto, pese a que el acuerdo establecía un plazo de dos meses para ello; se suprimía la libertad de El Justicia para designar a los miembros de la Comisión Técnica supervisora, condicionando la composición de ésta; se suprimía cualquier tipo de control por parte de la Comisión Asesora y de Seguimiento.

Todo cuanto antecede se puso en conocimiento de la Comisión Asesora y de Seguimiento en sesión celebrada el día 19 de octubre de 1992, respaldando la misma totalmente la actuación llevada a cabo por El Justicia y rechazando las pretensiones de la Dirección Técnica.

Pese a todo, El Justicia comenzó el cumplimiento de su parte del acuerdo, redactando en un plazo menor del fijado las condiciones del nuevo anteproyecto, si bien los arquitectos no llegaron a firmar el acuerdo en cuestión, habiendo quedado paralizada la situación por la incidencia del procedimiento de elección de un nuevo Justicia.

b) De los medios económicos

El Justicia contó para 1992 con un presupuesto de 151.925.282 ptas., al que había que añadir otros 145.000.000 ptas., destinadas a las obras de rehabilitación de la sede de la Institución.

CAPITULO II

Resumen estadístico de la actividad de la Institución

La importancia de este apartado para un análisis comparativo de la marcha de la Institución, especialmente a medida que aumenten los años en que la misma viene funcionando, nos lleva a enmarcarlo dentro de un Capítulo específico, en el que seguiremos la estructura adoptada en anteriores informes.

1. Registro de entradas

Las especiales circunstancias concurrentes en este año, quinto y último del mandato del primer Justicia de Aragón, nos han llevado a introducir una pequeña modificación en este apartado. Con la finalidad de hacer coincidir la infor-

mación con el mandato efectivo de El Justicia, hemos cerrado el Registro de quejas con fecha 11 de enero de 1993, no 31 de diciembre de 1992, fecha en la que El Justicia finalizaba su mandato oficial por cumplir cinco años desde que tomó posesión del cargo.

Al cierre del año se habían dirigido en queja a la Institución de El Justicia un total de 10.549 personas, que habían presentado 1.751 quejas reales.

Hemos seguido, como siempre, distinguiendo en el cómputo de quejas, entre el número de personas que firman asumiéndolas, con la necesaria identificación, y número de escritos en que dichas quejas se concreten. Así por ejemplo, tres mil vecinos de la localidad de Andorra suscribieron individualmente un escrito de queja protestando por la decisión administrativa de cerrar una farmacia de reciente apertura en el pueblo. Cuatro mil mujeres de la provincia de Huesca firmaron individualmente una queja protestando por la organización de la atención ginecológica que facilitaba, cuando la facilitaba, el sistema sanitario. En el mismo sentido, mil ochocientos habitantes de Zaragoza suscribieron individualmente una queja presentada por la Federación Católica de Padres de Alumnos de la Diócesis de Zaragoza, por entender discriminatoria y contraria al derecho constitucional a la educación, la aplicación efectuada por la Dirección Provincial del Ministerio de Educación y ciencia de la «ratio» de 25 alumnos por aula. En todos los casos hemos tenido en cuenta el número de personas que se ha dirigido expresamente a la Institución, pero hemos contabilizado su denuncia como tres únicas quejas.

A lo dicho hay que añadir que, siguiendo con la tónica iniciada en 1991 y buscando el racionalizar y facilitar el trabajo en la Institución y su posterior valoración de cara a este Informe, hemos mantenido el criterio de acumular el tratamiento de quejas similares en un mismo expediente. Siempre hemos pensado que quien acude a El Justicia con su escrito de queja tiene derecho a un trato individualizado por parte de la Institución, con independencia de que otros ciudadanos hayan podido plantear idéntico o similar problema. Dicho en otras palabras, si cien ciudadanos firman un escrito de queja que es presentado por alguien en su nombre, la Institución puede atenderlos de forma global y entenderse con su representante. Pero si esos cien ciudadanos presentan cien quejas individualizadas relativas a su problema personal, aunque el problema de fondo sea similar o incluso idéntico, tienen derecho a que El Justicia les atienda, informe y resuelva de forma individualizada, sin establecer una globalidad o crear una representación que ellos no han establecido. Cien quejas de este estilo requieren cien registros de entrada, cien acuses de recibo, cien notificaciones sobre si se han admitido a trámite o no y cien notificaciones en su día sobre lo resuelto por El Justicia en su caso. Ese es un derecho del individuo y no existe forma, ni creemos que fuera procedente, de evitar el trabajo administrativo que ello comporta.

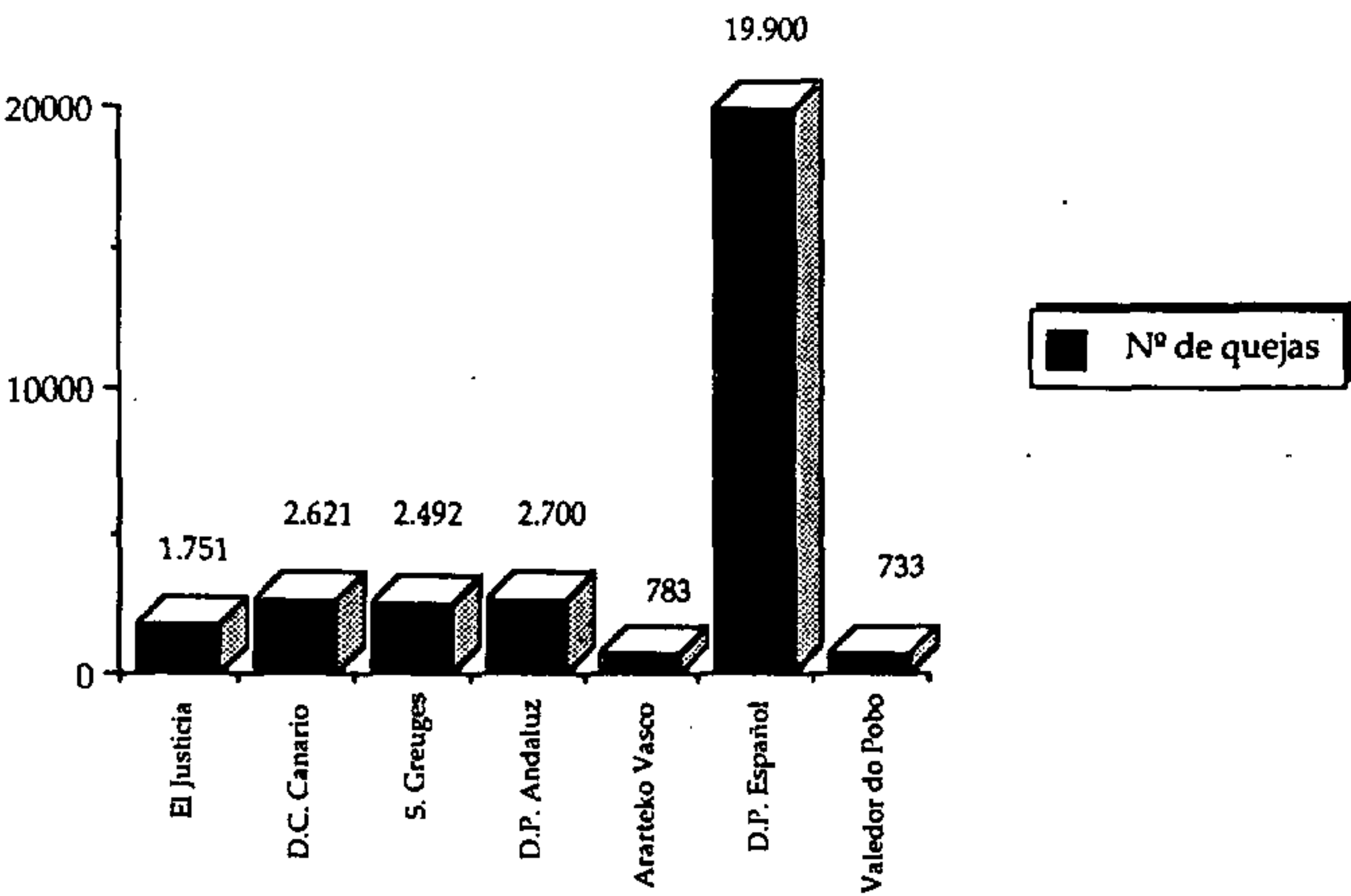
Ahora bien, lo que es evidente es que en muchos de tales casos puede abordarse el problema de fondo de una forma global y que un mismo acuerdo, una misma investigación y una misma resolución pueden ser válidos para una pluralidad de quejas. Por ello, con independencia de mantener esa individualidad en el trato, que creemos que quien acude a El Justicia espera de él, hemos buscado acu-

mular las quejas para su tramitación en expedientes homogéneos. Esto nos ha permitido reducir el número de expedientes diferenciados a 652, lo que si bien no ha supuesto un alivio en el trabajo de los administrativos, sí que lo ha sido en el de los cinco asesores que han tenido que estudiar e informar sobre los mismos.

652 expedientes, pues, en el ejercicio de la función de defensa de los derechos individuales y colectivos de los ciudadanos, a los que hay que añadir otros 67 incoados en ejercicio de las funciones de Defensa del Estatuto y Tutela del Ordenamiento jurídico aragonés que la Ley 4/85, de 27 de junio, impone a El Justicia. De ellos, 46 corresponden al ejercicio de la segunda de las funciones especificadas y 21 a Defensa del Estatuto.

A estos efectos, una valoración adecuada de la aceptación y volumen de trabajo de la Institución, requiere una comparación con las quejas recibidas por los restantes Comisionados autonómicos existentes en España.

Gráfico de quejas recibidas durante 1992 en las diferentes instituciones



Teniendo en cuenta la población de cada Comunidad Autónoma y la relación existente entre dicha población y el número de quejas recibidas, cabría hablar de un cuadro comparativo de la aceptación que la Institución de El Justicia de Aragón tiene entre los habitantes de la Comunidad Autónoma.

Cuadro I

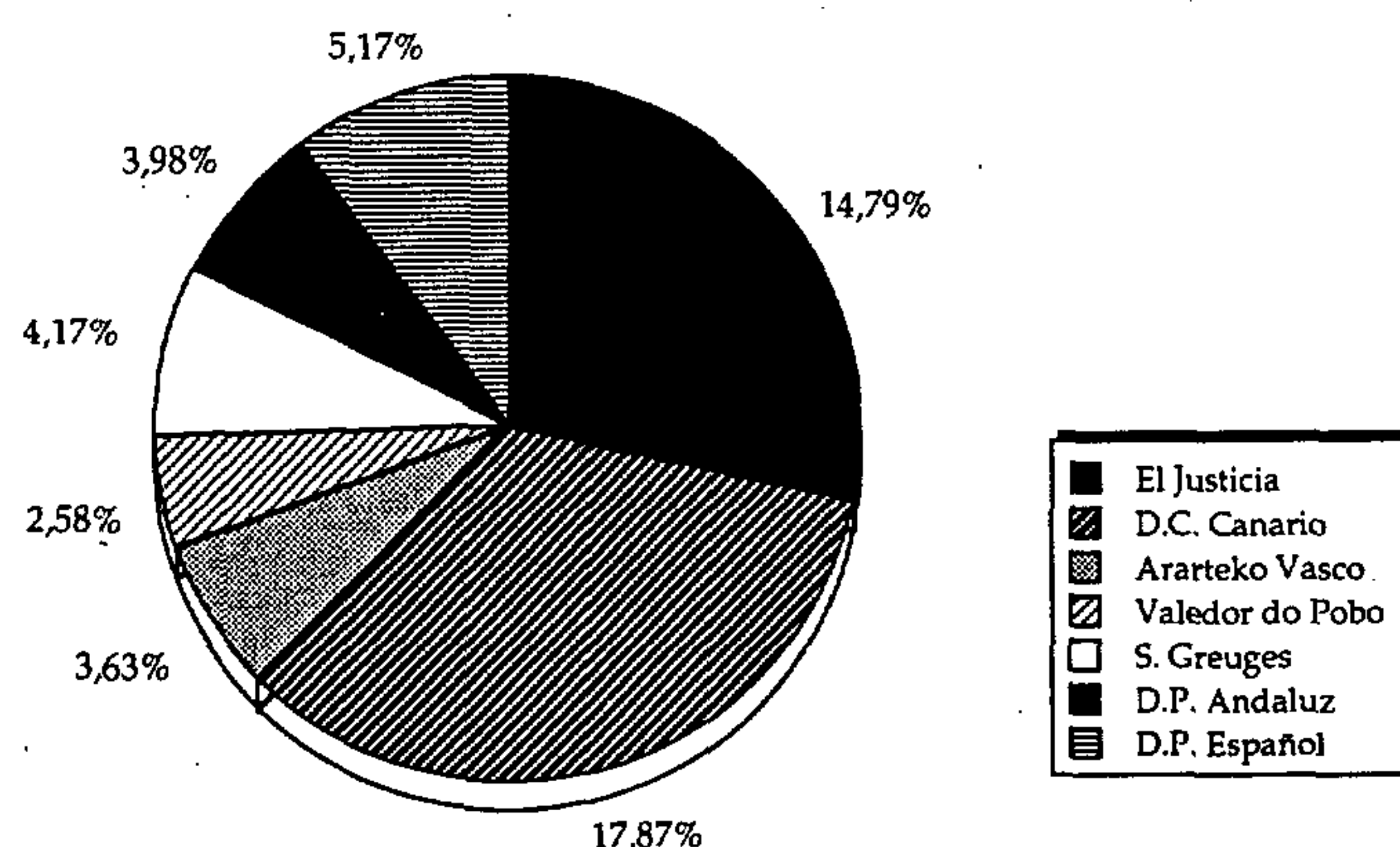
INSTITUCION	N.º DE QUEJAS	% 10.000/H.	POBLACION
El Justicia (quejosos)	10.549	89,07	1.184.295
El Justicia (quejas)	1.751	14,79	1.184.295
El Justicia (expedientes)	652	5,51	1.184.295
D.C. Canario	2.621	17,87	1.466.399
S. Greuges	2.492	4,17	5.978.638
D.P. Andaluz	2.700	3,98	6.789.772
Ararteko Vasco	783	3,63	2.157.598
Valedor do Pobo Galego	733	2,58	2.844.472
D.P. Español	19.900	5,17	38.473.418

Tanto por el número de personas que se han dirigido a la Institución, como por el número de expedientes incoados, El Justicia de Aragón sigue siendo el Defensor del Pueblo con mayor aceptación entre la población destinataria de sus servicios. Este año, 1992, sin embargo nos ha salido un serio y querido competidor en el Diputado del Común de Canarias, quien en número de escritos de queja recibidos nos ha llegado a superar porcentualmente.

Es interesante analizar el éxito de una Institución joven y que nació como algo desconocido en la tradición política del archipiélago. Consideramos que parte de ese mayor número de quejas está basado en que Canarias tiene un régimen autonómico más amplio que Aragón, lo que da qué pensar; pero también hay que ser conscientes de que ello no es motivo suficiente, pues otro tanto ocurre en Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía, sin que se traduzca en una mayor aceptación.

Más bien creemos que esa progresiva aceptación se ha basado en una inteligente política de afianzamiento de la independencia de la Institución respecto de las fuerzas políticas y en la decisión de basar las relaciones entre el Parlamento y su Diputado del Común en una absoluta confianza hacia éste para que pudiera rodearse de los colaboradores que quería hasta formar un verdadero equipo de trabajo. Finalizado el mandato del primer Diputado del Común, D. Luis Caviella, que prefirió no aceptar la propuesta de asumir un segundo mandato por motivos de salud, el Parlamento hizo suya su sugerencia de nombrar para el cargo a quien había sido uno de sus Adjuntos, Arcadio Díez, y posteriormente avaló para los cargos de Adjuntos, 1.º y 2.º, y de Secretario General a tres personas de la confianza personal del Diputado del Común. Los resultados están a la vista y el pueblo Canario ha salido ganado con esa muestra de cordura política.

Gráfico de quejas recibidas durante 1992 en las diferentes instituciones en relación con la población



Con independencia del número de quejas recibido, hay que tener en cuenta que durante el año a que se refiere este Informe, tuvieron entrada en la Institución un total de 3.089 escritos y a su vez la oficina de El Justicia ha remitido un total de 3.687 relacionados con las quejas

en tramitación, sin contar los escritos de índole estrictamente protocolaria.

2. Tratamiento de los expedientes de quejas

De los 652 expedientes incoados en la Institución hasta el cierre de 1992, habían sido archivados en dicha fecha 295 y continuaban en tramitación para 1993, 357. Teniendo en cuenta que al iniciarse el año 1992 seguían en tramitación 914 expedientes de quejas procedentes de años anteriores podemos concluir, totalizando, que durante el período de tiempo a que se refiere este Informe a Las Cortes de Aragón, la oficina de El Justicia ha tramitado un total de 1.566 expedientes de queja en el ejercicio de la primera de las funciones que le encomienda su Ley reguladora, de los que se han resuelto por uno u otro motivo y archivado 653, y siguen en tramitación para 1993, 913.

Cuadro II

Distribución de expedientes atendidos en 1992		
Expedientes incoados en 1992	652	
Expedientes arrastrados de 1991	356	
Expedientes arrastrados de 1990	416	
Expedientes arrastrados de 1989	140	
Expedientes arrastrados de 1988	2	
Total expedientes tramitados	1.566	100%
Expedientes archivados de 1992	295	
Expedientes archivados de 1991	257	
Expedientes archivados de 1990	86	
Expedientes archivados de 1989	13	
Expedientes archivados de 1988	2	
Total expedientes archivados	653	41,70%
Expedientes que siguen en tramitación	913	58,30%

La recuperación en un 7,70 de la productividad en este año, hace que nos acerquemos de nuevo a las cotas que han sido habituales en años anteriores. Aspecto positivo, pero más todavía si tenemos en cuenta que entre enero y febrero de 1993 se han cerrado todos los expedientes anteriores a 1991.

Entrando ya en el tratamiento específico de los expedientes incoados durante el año 1992, se han dado los resultados que se reflejan en el siguiente cuadro.

Cuadro III

Distribución de los 652 expedientes incoados, según su tratamiento		
Expedientes admitidos a supervisión ...	67	10,4%
Expedientes admitidos a mediación	274	42,0%
Expedientes admitidos a información ...	26	3,9%
Total expedientes admitidos	367	56,3%

Cuadro III (continuación)

Expedientes rechazados por afectar a una resolución judicial	13	2,0%
Expedientes rechazados por referirse a una cuestión entre particulares	19	2,9%
Expedientes rechazados por ser evidente la inexistencia de irregularidad	104	16,0%
Expedientes rechazados por otros motivos	25	3,8%
— Anónimos	1	
— Carentes de fundamento	3	
— Falta de legitimación en el presentador	1	
— Por incompetencia territorial	2	
— Por detectarse duplicidad con el Defensor del Pueblo	7	
— Por desistir el presentador antes de iniciar tramitación	6	
— Por error en la apertura	5	
Total expedientes rechazados	161	24,7%
Expedientes pendientes de que se tome acuerdo	124	19,0%
Total expedientes	652	100%

Una exacta correspondencia del cuadro precedente con la actividad de la Institución exigiría hacer una matización. Dentro del apartado de expedientes que han motivado un acuerdo de rechazo de El Justicia hemos incluido 104 en los que tal rechazo no se produjo por una cuestión de falta de competencias o de defectos en la presentación de la queja, sino porque era evidente sin necesidad de investigación alguna que no se daba la irregularidad que el ciudadano creía ver en la conducta de la Administración.

Es un supuesto que no aparecía en los tres primeros años; que apuntaba ya en el de 1991, 61 casos, y que casi se duplica en el presente año. La causa es perfectamente racional. Los primeros años de funcionamiento de la Institución, ésta carecía de lo que podríamos llamar un banco de antecedentes. Todo asunto es un asunto nuevo y poder emitir un juicio requiere siempre de una investigación. Sin embargo, a medida que la Institución va adquiriendo experiencia y se acumulan casos tratados, es más factible que empiecen a presentarse quejas sobre cuestiones que El Justicia ya investigó y sobre los que tiene hecho un criterio. Admitir a trámite estas quejas supondría un doble trabajo inútil; inútil para el personal de la Institución, que debería dedicar tiempo a una tramitación burocrática superflua; e inútil para la Administración, que se vería en la necesidad de dedicar un tiempo a recopilar y facilitar una información que El Justicia no necesita porque ya la tiene.

Por una elemental economía procesal y por una mínima coherencia para que la labor de la Institución no suponga un trastorno añadido al trabajo de la Administración, dichas quejas se rechazan, informando al interesado del resultado a que se llegó en anteriores casos. Formalmente, pues, es una queja rechazada; pero desde un punto de vista sustantivo serían quejas admitidas a mediación o a supervisión, en las que no resulta irregularidad alguna achacable a la Administración tras la oportuna investigación, pero en las que

los antecedentes nos permiten ahorrarnos toda la tramitación investigadora.

En definitiva, había que completar el anterior cuadro con el siguiente:

Expedientes admitidos a trámite	367	56,3%
Expedientes en los que no se ha precisado de investigación por constatar la inexistencia de irregularidad	104	16,0%
Total expedientes en los que la Institución ha entrado a conocer la queja	471	72,3%
Expedientes rechazados, en los que no se ha entrado a conocer el fondo de la queja	57	8,7%
Expedientes pendientes de que se tome acuerdo	124	19,0%
Total expedientes	652	100%

Expuesto el tratamiento global de los expedientes incoados durante 1992, el análisis en profundidad de la actividad de la Institución exige desglosar el tratamiento concreto dado a la totalidad de expedientes resueltos, y por consiguiente archivados, durante el período a que se refiere este Informe.

Este desglose lo hacemos en tres cuadros sucesivos, detallando en el primero de ellos el tratamiento que han tenido todos los expedientes archivados. Especificando en el segundo cómo ha quedado la tramitación de todos aquellos que fueron admitidos, bien mediante acuerdo de supervisión, bien de mediación. Y concretando en el tercero y último lo ocurrido con cuantos fueron admitidos a mediación por referirse a materias u organismos no sujetos inicialmente a la supervisión de El Justicia, sino del Defensor del Pueblo, pero en los que se ejercitó la facultad de solicitar información del organismo administrativo afectado antes de decidir sobre su remisión al citado Defensor del Pueblo, guiados siempre por la intención de procurar la solución más rápida y cercana al ciudadano que sea posible.

Cuadro IV

Distribución de los 653 expedientes archivados en 1992		
• Archivados por haberse rechazado su admisión a trámite		
— Procedentes de 1992	161	
— Procedentes de años anteriores	37	198
• Archivados tras remitir al presentador la información precisa para hacer valer sus derechos		43
• Archivados tras ser admitidos a supervisión y finalizar ésta con resolución de El Justicia		111
• Archivados tras ser admitidos a mediación y finalizar ésta con resolución de El Justicia		301
Total expedientes archivados en el año 1992		653

Cuadro V

Distribución de los 412 expedientes archivados tras haberse admitido a trámite y dictado resolución por El Justicia		
• Por haberse resuelto el motivo de la queja como consecuencia de la mediación de El Justicia, sin necesidad de dictarse sugerencia o recomendación	131	
• Por no haberse detectado actuación irregular de la Administración tras la oportuna investigación	138	
• Por haberse acordado el archivo ante la falta de respuesta del presentador a las peticiones de ampliación o aclaración por El Justicia de Aragón	1	
• Por haberse efectuado sugerencia o recomendación formal por El Justicia de Aragón	38	
• Por haberse suspendido la intervención de El Justicia por imposición del art. 15.2 de la Ley 4/85	4	
• Por otros motivos varios	40	
• Por remisión al Defensor del Pueblo u otros Comisionados	60	
Total expedientes archivados	412	

La cifra de sugerencias no coincide con la que se ofrece en el apartado de este Informe dedicado específicamente a las Sugerencias efectuadas. Ello se debe a que aquí se recogen los expedientes archivados en los que se ha dictado Sugerencia, mientras que allí se especifican todos los expedientes en los que se ha tomado tal tipo de resolución, incluso los que siguen abiertos a la espera de concretar la postura de la Administración frente a la Sugerencia efectuada.

Cuadro VI

Distribución de los 301 expedientes archivados tras haberse dictado en los mismos acuerdo de admisión a mediación			
• Resueltos por la intervención de El Justicia	105	34,89%	
• Resueltos por comprobar El Justicia la inexistencia de irregularidad	99	32,89%	
• Remitidos a otras instituciones tras recopilar la documentación necesaria (D.P.)	60	19,93%	
• Por otros motivos varios (duplicidad D.P., decaído, etc.)	37	12,29%	
Total expedientes archivados	301	100%	

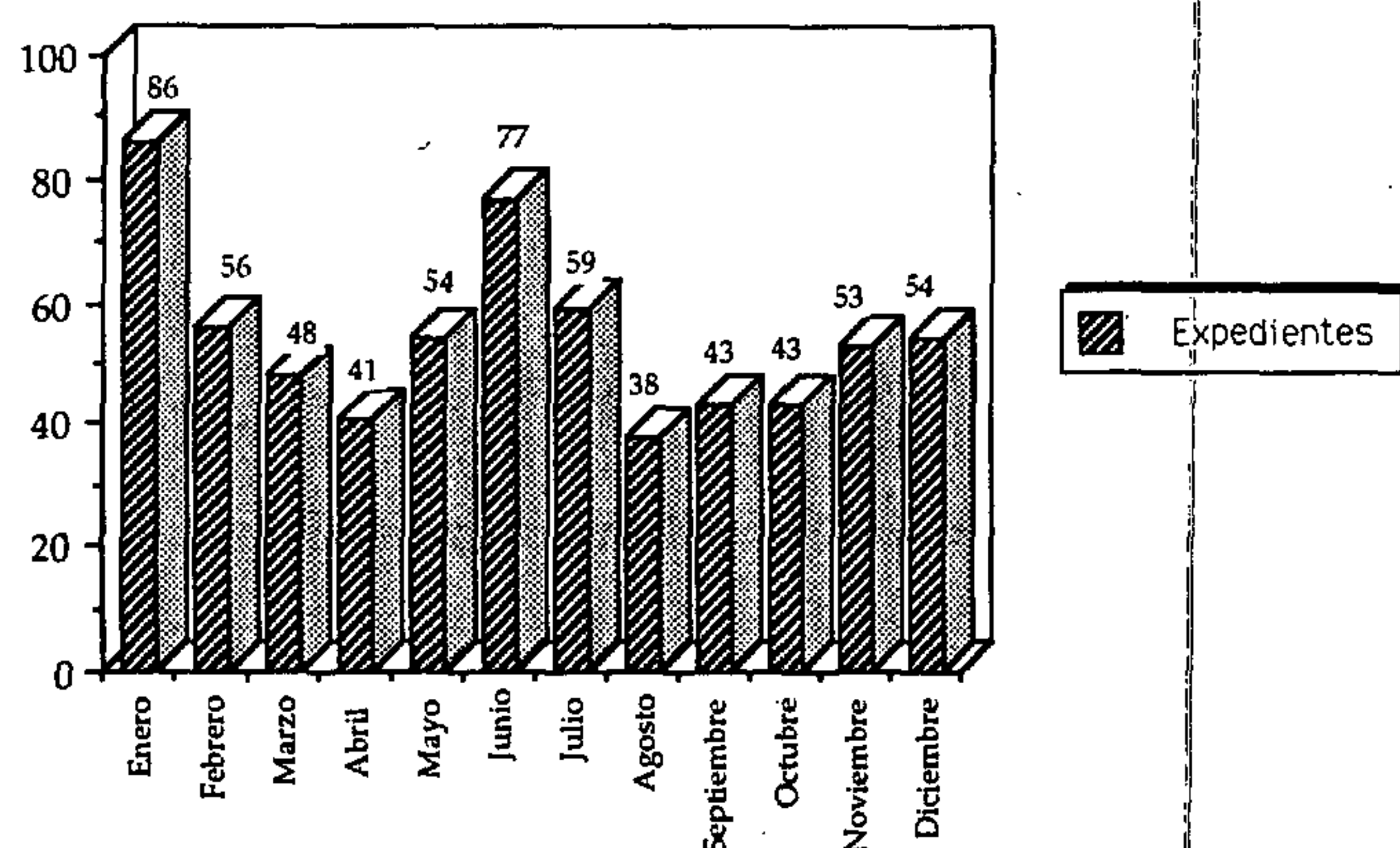
La cuestión más importante a destacar del anterior cuadro es la constatación de que un 67,78% de las quejas que se reciben referidas a organismos administrativos no

dependientes directamente de la Comunidad Autónoma, pero radicados en su territorio, quedan resueltas en Aragón de una u otra forma una vez descontadas las quejas presentadas simultáneamente ante El Justicia y el Defensor del Pueblo. En unos casos por obtener la solución al problema, y en otros por detectarse que no está justificada la queja. Tan sólo el 19,93% de las quejas recibidas en este campo han tenido que ser remitidas al Defensor del Pueblo y consideramos que ello ha contribuido, mediante una actuación flexible de la Institución, a acercar nuestra labor al ciudadano y facilitar la solución de las deficiencias denunciadas.

3. Evolución temporal de los expedientes

Con las únicas salvedades claras de enero y junio, el resto del año la apertura de expedientes se ha seguido manteniendo en el promedio habitual de unas 50 al mes.

Gráfico de la apertura mensual de expedientes durante 1992 representando la cantidad mensual

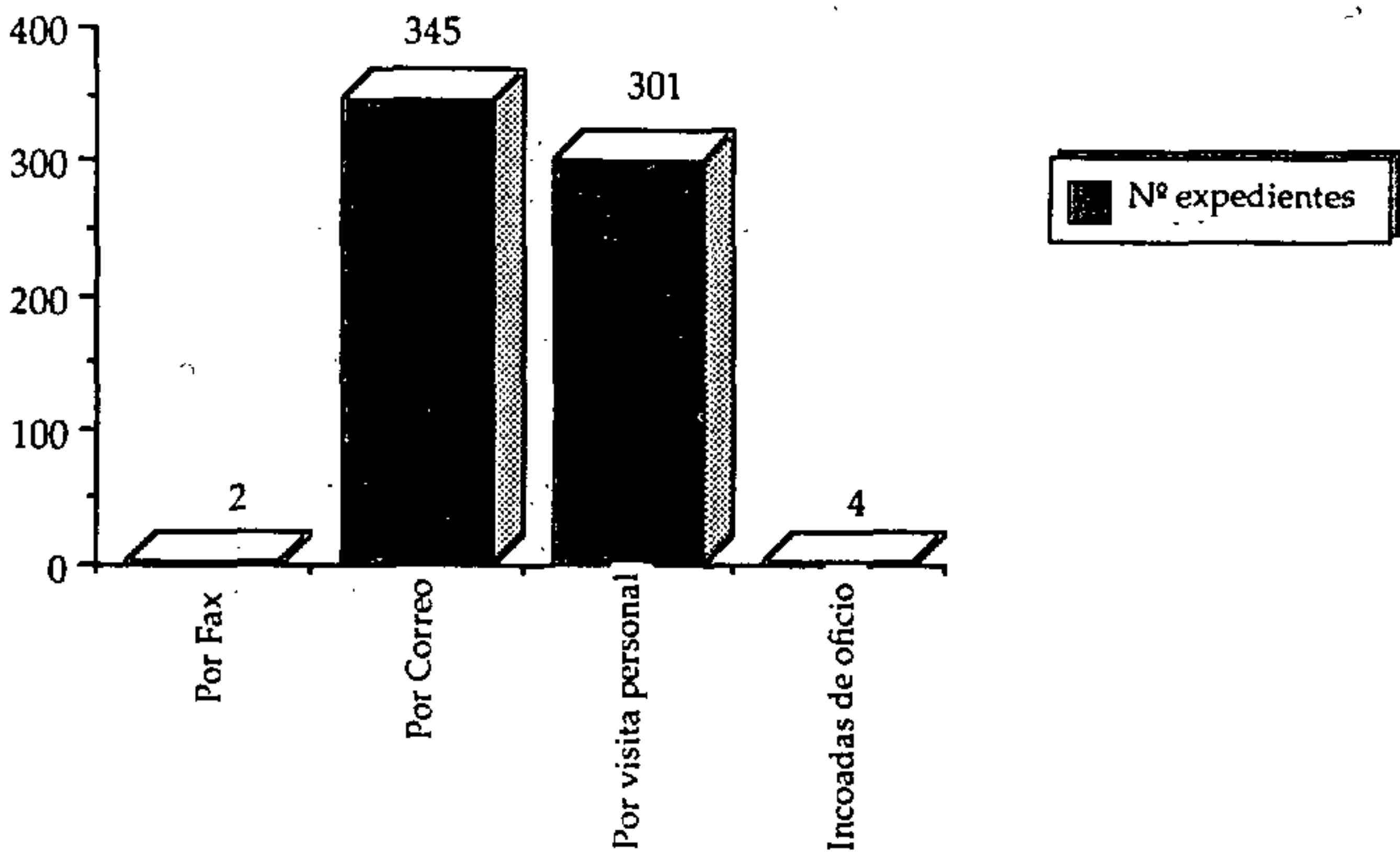


4. Procedencia de las quejas

4.1. Por el medio utilizado

La forma principal de recepción de quejas en El Justicia de Aragón sigue siendo a través del servicio de correos y mediante la visita personal del interesado. Como es lógico se han seguido incoando quejas de oficio, en uso de la facultad que confiere la Ley 4/85, de 27 de junio, aunque procurando ser restrictivos en el uso de dicha facultad. Sí que se ha mantenido en 1992 la tendencia a preferir presentar las quejas en visita personal. Cada vez más, los ciudadanos quieren exponer personalmente su problema y recibir una primera impresión. Ni que decir tiene que ello supone un incremento en el trabajo de los Asesores, buena parte de cuyo tiempo se consume en atender a estas visitas que, por tónica general, ni suelen ni pueden ser cortas, pues el ciudadano tiene derecho a sentirse bien atendido.

Gráfico de la forma de recepción de los 652 expedientes incoados en 1992



4.2. Distribución geográfica

Al igual que ocurrió en el año anterior, se han recibido un cierto número de quejas procedentes de fuera de la Comunidad Autónoma. Han sido 18 en total y se han distribuido conforme se expone en el cuadro VII.

Cuadro VII

Expedientes incoados en virtud de quejas recibidas de otras Comunidades Autónomas	
Comunidad Autónoma de Murcia	1
Alcantarilla	1
Comunidad Autónoma de Baleares	2
Palma de Mallorca	2

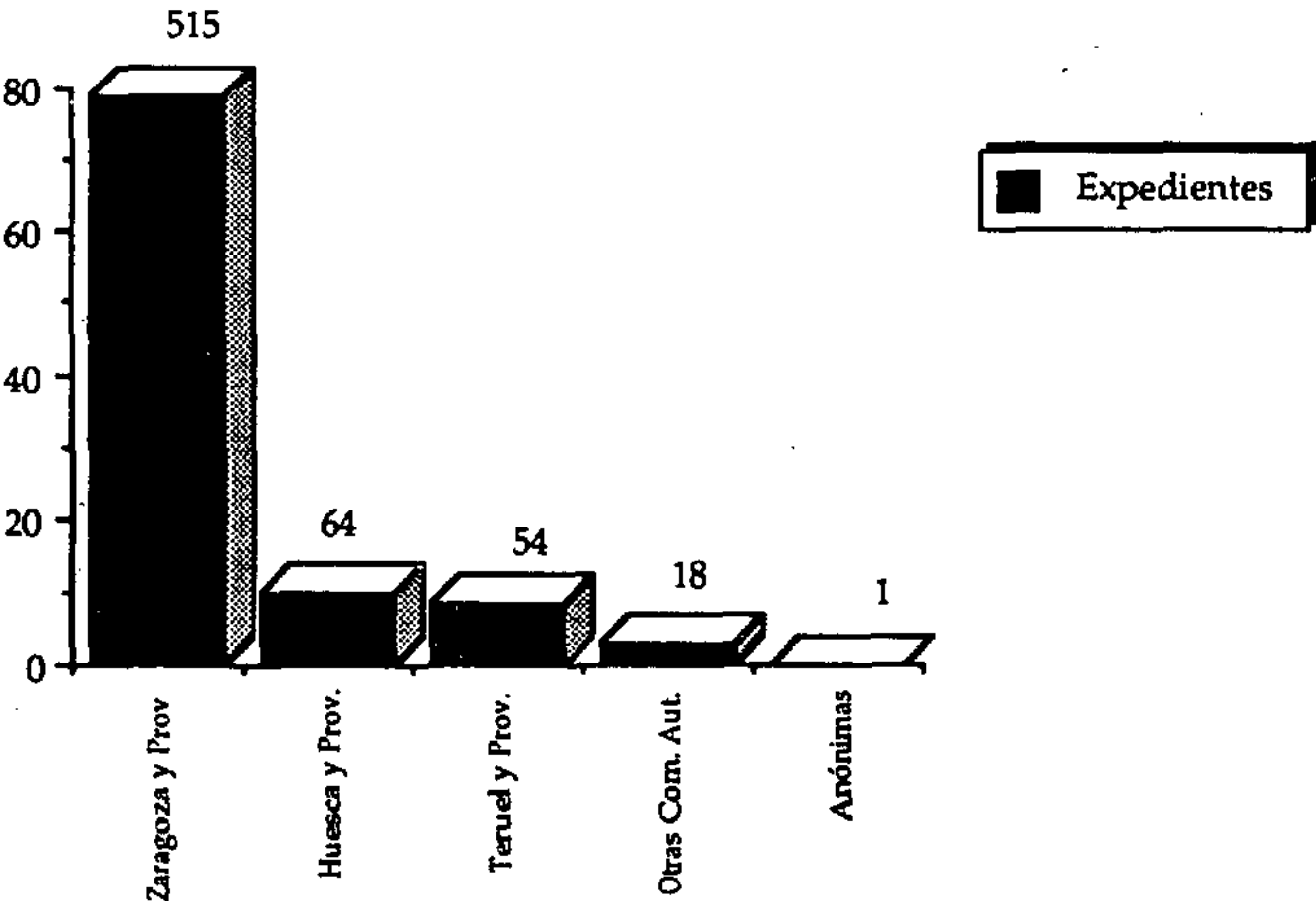
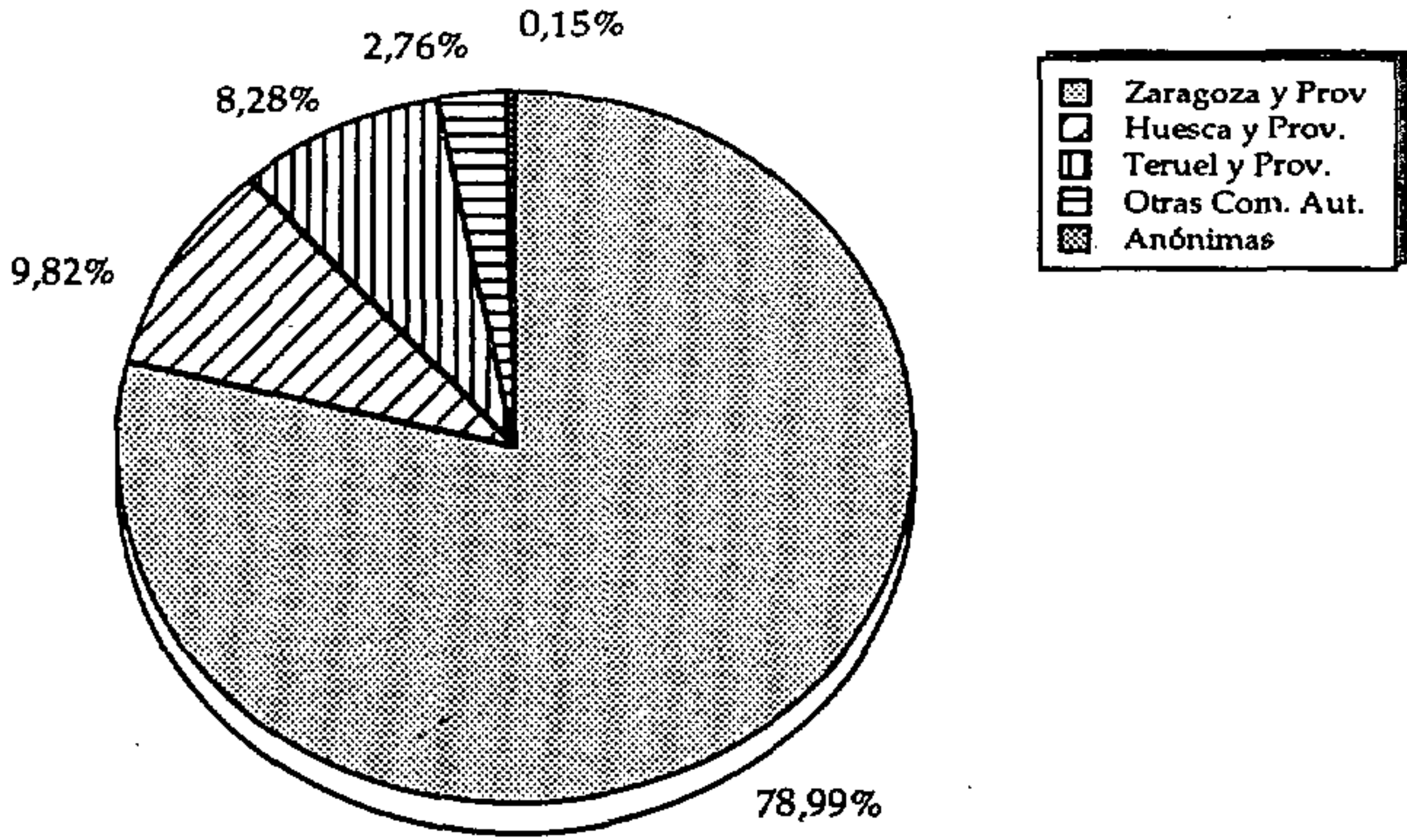
Cuadro VII (continuación)

Comunidad Autónoma de Valencia	1
Alicante	1
Comunidad Autónoma de Cataluña	7
Barcelona	5
El Prat de Llobregat	1
Tarragona	1
Comunidad Autónoma de La Rioja	2
Calahorra	1
Logroño	1
Comunidad Autónoma de Madrid	3
Madrid	3
Otras procedencias	2
Buenos Aires	1
México	1
TOTAL EXPEDIENTES	18

En este Informe mantenemos la distribución por provincias, utilizada en anteriores, y dentro de la de Zaragoza separamos la ciudad propiamente del resto de la zona territorial, por cuanto una ciudad del tamaño de Zaragoza en una comunidad tan escasamente poblada como la aragonesa tiene de factor deformador de la realidad socio-económica de la misma.

Por los mismos motivos ya expuestos en nuestros últimos Informes también este año hemos renunciado a incluir una clasificación de las quejas por comarcas, según su procedencia, a la espera de que pueda existir una comarcalización oficial.

Gráficos de la distribución de los 652 expedientes por provincias, representando el porcentaje y la cantidad de las mismas



Cuadro VIII

Distribución por municipios de los expedientes incoados en la provincia de Zaragoza en 1992			
Alagón	2	Letux	1
Alcalá de Moncayo	3	Magallón	1
Alfocea	1	Mallén	1
Alhama de Aragón	1	Morata de Jalón	3
Alpartir	1	Paracuellos de la Ribera	2
Ariza	1	Pedrola	3
Ateca	2	Pina de Ebro	1
Belchite	1	Pinseque	3
Borja	2	Plasencia	1
Brea de Aragón	4	Quinto de Ebro	3
Cadrete	1	Sádaba	1
Calatayud	8	Salillas de Jalón	1
Caspe	2	Santa Cruz de Moncayo	1
Cetina	2	Tarazona	7
Chiprana	4	Tauste	7
Ejea de los Caballeros	5	Torralba de los Frailes	1
Epila	1	Torrellas	2
Erla	2	Torres de Berrellén	2
Figueruelas	2	Uncastillo	1
Fuendejalón	2	Utebo	6
Gallur	3	Vera de Moncayo	5
Ibdes	1	Vierlas	1
Illueca	2	Villanueva de Gállego	2
La Almunia de Doña Godina	3	Zuera	3
Layana	1	Total provincia	121
Lécera	1	Zaragoza capital	394
Leciñena	4		
Total expedientes en Zaragoza y provincia			515

Cuadro IX

Distribución por municipios de los expedientes incoados en la provincia de Huesca en 1992			
Ainsa	1	Cerler	1
Albelda	1	Fraga	5
Alcalá de Gurrea	1	Hecho	1
Alcolea de Cinca	1	Jaca	6
Almudévar	2	Ligüerre de Cinca	1
Ayerbe	1	Mipanas	1
Bailo	1	Monzón	5
Barbastro	3	Orillena	3
Beranuy	1	Osso de Cinca	1
Biescas	1	Sabiñánigo	1
Binéfar	3	Seira	1
Capella	1	Sena	1
Castejón de Sos	1	Torralba de Aragón	1
Castejón del Puente	1	Torrente	1
		Huesca capital	16
Total expedientes Huesca capital y provincia			64

Cuadro X

Distribución por municipios de los expedientes incoados en la provincia de Teruel en 1992			
Aguaviva	1	La Cañada de Verich	1
Albentosa	1	La Ginebrosa	1
Alcalá de la Selva	1	Loscos	1
Alcañiz	10	Martín-del Río	1
Andorra	1	Miravete	1
Báguena	1	Montalbán	1
Bello	1	Puebla de Híjar	1
Calamocha	4	Samper de Calanda	2
Calanda	1	Valdecuenca	1
Cañizar del Olivar	1	Villar del Cobo	1
Castelserás	1	Villarroya de la Sierra	1
Cutanda	1	Vinaceite	1
Estercuel	1	Teruel capital	14
Griegos	2		
Total expedientes Teruel capital y provincia			54

4.3. Procedencia atendiendo al presentador

Siguiendo con la tónica de anteriores Informes, se puede aportar un breve gráfico, muy genérico, de los presentadores de quejas ante la Institución.

Cuadro XI

Relación de presentadores de quejas ante El Justicia en el año 1992		
Personas físicas	564	Exp.
Hombres	377	
Mujeres	187	
Colectivos organizados	72	
Ayuntamientos	6	
Expedientes de oficio	4	
Anónimos y errores de apertura	6	
Total quejas presentadas en 1992		652

5. Distribución por materias

Siguiendo las mismas voces utilizadas en el Informe anterior y sin perjuicio de un más detallado desarrollo en el lugar oportuno del presente, incluimos el cuadro de la distribución por materias.

Cuadro XII

Distribución de los expedientes por materias	
Administración local	2
Administración pública	6
Agricultura y ganadería	19
Asistencia social	22

Cuadro XII (continuación)

Comercio	6
Cultura	52
Defensa	11
Derechos	7
Economía	10
Educación	69
Función Pública	70
Hacienda	25
Industria	2
Interior	28
Justicia	46
Medio ambiente	51
Menores	8
Obras públicas	14
Ordenación Territorial	6
Sanidad	39
Seguridad Social	30
Servicios públicos	11
Trabajo	15
Transportes y Comunicaciones	23
Turismo	2
Urbanismo	19
Vivienda	46
Otras situaciones inclasificables	13
Total expedientes	652

6. Distribución por organismos

Para finalizar con este apartado, incluimos una distribución de los 652 expedientes incoados en 1992, en función del organismo administrativo a cuyo funcionamiento se refería la queja o quejas presentadas.

Cuadro XIII

Distribución de los expedientes por organismos	
Administración Autónoma	
<i>Diputación General de Aragón</i>	57
Depto. de Agricultura, Ganadería y Montes	13
Depto. de Cultura y Educación	4
Depto. de Economía y Hacienda	3
Depto. de Industria, Comercio y Turismo ...	2
Depto. de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes	13
Depto. de Presidencia y Relaciones Institucionales	9
Depto. de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo	13
Administración Periférica del Estado	98
Confederación Hidrográfica del Ebro	5
Delegaciones del Ministerio de Educación y Ciencia	31
Delegación del Gobierno Ministerio del Interior	2
Delegación Provincial de Trabajo (INEM)	3
Delegación Regional del Ministerio de Hacienda	5
INSERSO	7
Instituto Nacional de la Salud	19
Instituto Nacional de la Seguridad Social ...	10
Juzgados, Tribunales y Prisiones	3
Ministerio de Agricultura	1
Ministerio de Defensa	1
Dependientes	
C.T.N.E.	1
Colegios Profesionales	1
E.R.Z.	1
ICONA	1
RENFE	3
Universidad	4

Cuadro XIV

Administración local	97
Ayuntamiento de Zaragoza	53
Diputación Provincial de Zaragoza	4
Diputación Provincial de Teruel	4
Ayuntamiento de Alfocea	1
Ayuntamiento de Alhama	1
Ayuntamiento de Almudévar	1
Ayuntamiento de Almunia	1
Ayuntamiento de Añón	1
Ayuntamiento de Ateca	1
Ayuntamiento de Beceite	1
Ayuntamiento de Benasque	1
Ayuntamiento de Boquiñeni	1
Ayuntamiento de Calanda	1
Ayuntamiento de Caspe	1
Ayuntamiento de Castelserás	1
Ayuntamiento de El Burgo de Ebro	1
Ayuntamiento de Farlete	1
Ayuntamiento de Huesca	2
Ayuntamiento de Jaca	2
Ayuntamiento de La Sotonera	1
Ayuntamiento de Lécera	1
Ayuntamiento de Leciñena	2
Ayuntamiento de Montalbán	1
Ayuntamiento de Morata	1
Ayuntamiento de Nonaspe	1
Ayuntamiento de Quinto	1
Ayuntamiento de Sallent de Gállego	1
Ayuntamiento de San Miguel de Cinca	1
Ayuntamiento de Santa Cruz de Nogueras ...	1
Ayuntamiento de Sariñena	1
Ayuntamiento de Sigüés	1
Ayuntamiento de Teruel	1
Ayuntamiento de Torres de Berrellén	1
Ayuntamiento de Torrellas	1
Ayuntamiento de Vera de Moncayo	1
Ayuntamiento de Villanueva de Gállego	1

La cifra total de expedientes, 252, no coincide con la de expedientes incoados, 652, porque de estos hay que descontar los 400 expedientes rechazados, remitidos directamente al Defensor del Pueblo, que tan sólo han dado lugar a una información, o pendientes de que El Justicia tome un acuerdo sobre su admisión o no.

CAPITULO III

Relaciones interinstitucionales y actividad pública de la Institución

1. Relaciones interinstitucionales

El Justicia, en el ejercicio de las funciones que le encomienda su Ley Reguladora, se ve obligado a relacionarse con diversidad de órganos administrativos que, o bien están sujetos a su directa supervisión, como es el caso de la

Diputación General de Aragón y los Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales cuando actúan en materias de competencia de la Comunidad Autónoma, o bien están obligados en virtud del principio general de colaboración interinstitucional a responder a las peticiones de información que les formula El Justicia atendiendo a su función colaboradora

con el Defensor del Pueblo, cual es el caso de los órganos de la Administración Periférica del Estado o la Administración Local fuera de los supuestos antes citados.

Con independencia de esta relación funcional, a la que nos referimos con mayor concreción en la segunda parte de este Informe, El Justicia también mantiene una relación institucional con los órganos administrativos ubicados en la Comunidad Autónoma, relación que unas veces tiene carácter estrictamente protocolario, pero que otras tiene una mayor profundidad, difícil de deslindar estrictamente de las funciones de El Justicia, o por lo menos de las posibilidades, formas y facilidades para desarrollar las mismas.

Este segundo aspecto, el de las relaciones que El Justicia mantiene a nivel institucional, es el que hemos venido tratando en este capítulo de nuestro Informe anual tradicionalmente.

Evidentemente, a medida que una Institución se asienta, se va delimitando su ámbito institucional propio de actuación, lo que disminuye las posibilidades de roces o conflictos interinstitucionales. El Justicia no podía ser una excepción a esto y en el último año de su mandato podemos decir que la normalidad ha sido la tónica. Las relaciones con la Diputación General de Aragón, los distintos órganos de la Administración periférica del Estado y todos los de la Administración Local han sido fluidas y se han desarrollado en el marco del mutuo respeto y colaboración.

Otro tanto cabe decir de las relaciones de El Justicia con las Cortes de Aragón, ante cuyo Pleno compareció el 11 de junio a exponer el preceptivo resumen de su Informe anual. Por otra parte, necesario es que quede constancia, en el marco de lo expuesto en anteriores Informes sobre las relaciones con la Comisión de Peticiones y Derechos Humanos de las Cortes —órgano natural de relación funcional de El Justicia con la Cámara—, que en 1992 El Justicia no ha comparecido ni una sola vez ante la citada Comisión.

Por último y en lo tocante a las relaciones con los restantes Defensores del Pueblo, estatal y autonómicos, se han mantenido en la tónica de cordialidad de años anteriores. La reunión anual se mantuvo en Santiago de Compostela en septiembre de 1992 y en la misma se tocó como tema monográfico la situación de los derechos de los ancianos en el conjunto del territorio español y desde la perspectiva enriquecedora de cada una de las Autonomías. El Justicia pudo tener una aportación cualitativamente destacada, por cuanto el tema había sido objeto de un amplio informe monográfico por su parte, que se presentó a finales de 1991 a la Comisión de Peticiones y Derechos Humanos de las Cortes y un extenso resumen del cual se incluyó en el Informe Anual correspondiente a dicho año (págs. 213 a 271).

Aparte de lo dicho, los titulares de las respectivas Instituciones mantuvieron dos reuniones monográficas. Una en Barcelona a principios del año para fijar el contenido de la reunión anual y otra en Madrid a finales, con la finalidad de mantener una entrevista con altos cargos del Ministerio del Interior de cara a recibir información de primera mano sobre la problemática relacionada con la emigración ilegal y los derechos de las personas que se encontraban en tal situación.

Finalizaba el año cuando nos dejaba Frederic Rahola, primer sindic de Cataluña, que fallecía tras una larga y penosa enfermedad, que supo llevar en todo momento con la discreción y fortaleza propias del gran hombre que era. Nuestro más sincero recuerdo a él y a su labor y nuestra bienvenida al nuevo Sindic, don Antón Canyellas, a cuya toma de posesión asistió El Justicia en enero de 1993.

2. Actividad pública

Durante el año 1992 la actividad de el Justicia se ha visto reforzada, influyendo en ello la presencia de El Justicia en las movilizaciones que, numerosos partidos políticos y organizaciones sociales convocaron en demanda de la «Autonomía Plena». La actuación de El Justicia en el debate social generado sobre la reforma del Estatuto de Autonomía y en las manifestaciones del 23 de abril y 15 de noviembre, a requerimiento de todos los partidos que se constituyeron en la denominada «Mesa de los Partidos por la Autonomía Plena de Aragón» han tenido como resultado una mayor incidencia de la Institución de El Justicia entre la sociedad aragonesa.

2.1. Labores de difusión

En este apartado, deben destacarse las doce conferencias impartidas por El Justicia de Aragón, fundamentalmente promovidas por centros de enseñanza y organizaciones sociales, de las que cabría destacar las impartidas en L'Ainsa sobre «ordenación Territorial y Medio Ambiente» en Alcorisa sobre «Las funciones de El Justicia de Aragón» y la ofrecida en Villamayor sobre «Pequeños núcleos de población y gran urbe: Sintonía o separación» todas ellas marcadas por una notable repercusión en dichas poblaciones. El número total de asistentes a dichas conferencias puede estimarse en unas 3.000 personas.

De igual forma, en el apartado de difusión de la Institución deben contemplarse las publicaciones efectuadas por El Justicia, bien en solitario o en colaboración con otras entidades.

Durante el año 1992, se han realizado las siguientes publicaciones:

— «Agua y Medio Ambiente». De Javier Martínez Gil. Catedrático de Hidrogeología. En colaboración con la Consejería de Ordenación del Territorio, Obras Públicas y Transportes, con ocasión del Día Mundial del Medio Ambiente.

— «Las actividades clasificadas». (2 vols.) De Javier Domper. Profesor de la facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza. En colaboración con Prensas Universitarias y Editorial civitas.

— «Actas del I Foro de Derecho Aragonés». De diversos autores. Recoge las ponencias presentadas en dicho Foro promovido por la Institución de El Justicia junto con otros organismos y colegios profesionales.

— «El ser aragonés». Editado en colaboración con Ibercaja, recoge las ponencias y colaboraciones producidas en

las «Jornadas sobre el ser aragonés» organizadas por El Justicia, dentro del programa de actividades del IV Centenarios de la ejecución de Juan de Lanuza (1991).

— «Folleto informativo sobre El Justicia de Aragón». Se han editado 25.000 ejemplares de un tríptico informativo sobre El Justicia de Aragón, que serán distribuidos durante 1993 en diversos organismos públicos y oficinas de información.

Además de lo anterior, es de destacar la presencia institucional en numerosos actos relacionados con problemáticas de claro índole social, como por ejemplo la inauguración oficial del Congreso Internacional de Acción Social organizado por la Hermandad del Santo Refugio.

Las solicitudes de colaboración en diversas publicaciones periódicas de entidades sociales y centros escolares, han sido atendidas puntualmente, así como la inclusión de la voz de Juan de Lanuza en la Gran Enciclopedia de España.

Por último, y como detalle significativo del reconocimiento público hacia la labor de El Justicia, se señala en este apartado la concesión del premio Carburo del año, concedido por la Comisión de cultura de Estercuel (Teruel) a la institución aragonesa con más reconocimiento popular.

2.2. Actuaciones derivadas de la representación institucional

Mención especial debe hacerse, por su notable incidencia y repercusión social, a la asistencia institucional de El Justicia a las manifestaciones del 23 de abril en Zaragoza, y del 15 de noviembre, en Madrid, en demanda de Autonomía Plena.

La presencia de El Justicia en ambos actos, en respuesta a sendas peticiones realizadas por la Mesa de los Partidos por la Plena Autonomía, integrada por el Partido Aragonés, Partido Popular, Izquierda Unida, Centro Democrático y Social y Chunta Aragonesista, estuvo motivada por el ánimo de dotar a estas iniciativas de un contenido de amplio consenso social, por la trascendencia e importancia que para todos los aragoneses tiene el debate abierto sobre la reforma y ampliación del Estatuto de Autonomía.

En ese mismo ánimo hay que enmarcar las intervenciones de El Justicia, como portavoz de todas las Instituciones y entidades convocantes en ambas manifestaciones, remarcando los aspectos positivos y legítimos de la demanda de mayores cotas de autogobierno, plenamente acogidas por la Constitución Española, sin valorar ni calificar, en ningún caso, los aspectos de confrontación que implícita y explícitamente se han dado como expresión natural del debate político.

El reconocimiento de esta actuación se vio implícitamente concedido por la masiva respuesta de los ciudadanos aragoneses a los actos citados, así como por el reflejo de la opinión pública a través de los medios de comunicación social.

Por lo que cabe señalar, en este apartado de Actividad Pública de la Institución y relacionado, en esta ocasión

con la Tutela del Ordenamiento Jurídico, debe mencionarse la realización del II Foro de Derecho Aragonés, que encuentra una más amplia dedicación en el apartado que se dedica en este Informe a las actuaciones relacionadas con dicha función.

Hay que destacar, en otro plano, la presencia destacada de El Justicia en diversos actos oficiales, caracterizados por su incidencia social, como su asistencia entre otros muchos, a los actos del XIV Encuentro de Centros y Casas de Aragón, celebrado en Sabiñánigo o el VII Encuentro de Jóvenes en San Juan de la Peña. De igual forma, merecieron especial atención la asistencia oficial a actos relacionados con los ejercicios de derechos, como el acto inaugural de las Jornadas sobre el Jurado, promovidas por la Agrupación de Abogados Jóvenes de Zaragoza o el VI Congreso de Comisiones Obreras de Aragón.

De los actos institucionales propiamente dichos, podemos resaltar la presencia de la entrega de distinciones y premios Aragón-1992, de la Diputación General de Aragón, o el Día de las Fuerzas Armadas.

Se resalta en este apartado de representación institucional, las audiencias concedidas al titular de la Institución por el Excmo. Sr. Presidente de la Generalitat de Cataluña, D. Jordi Pujol y el Excmo. Sr. Presidente de la Xunta de Galicia, D. Manuel Fraga Iribarne, respectivamente. Ambas entrevistas, tuvieron como objeto destacado, analizar el tratamiento que las dos comunidades citadas han efectuado de su ordenamiento jurídico propio, especialmente en el campo del Derecho Civil, por la experiencia que pudieran aportar a los trabajos, en el mismo campo, efectuados en Aragón.

Otros actos de representación institucional destacables durante 1992, fueron el ya tradicional homenaje al Justiciazgo, con presencia de diversas autoridades locales, provinciales y autonómicas, así como de colectivos y entidades ciudadanas, celebrado el 20 de diciembre en la Plaza de Aragón de Zaragoza, completado en esta ocasión con la realización de un acto similar en el Ayuntamiento de Huesca, con asistencia de la Corporación Municipal y otras autoridades, promovido por la Comisión ciudadana «20 de diciembre».

2.3. El Justicia y los medios de comunicación

La presencia de El Justicia en los medios de comunicación es una obligación permanente, fruto de la necesidad de cumplir la misión que tiene encomendada, para conseguir que su imagen, su cometido y los resultados del mismo, lleguen claramente a los ciudadanos. Así, con estas premisas, se planteó el trabajo y así se ha procurado realizar durante 1992.

La difusión, por un lado, de su actividad como Defensor del Pueblo aragonés, le ha llevado a una presencia permanente en los medios de comunicación, tanto por acudir a los lugares donde era reclamado (Alcorisa, Zuera...), como por recibir en su despacho a quienes acudieron a él a prestarle su queja (vecinos de Mipanas, trabajadores de la Base, quejas por la Ratio, etc.). Respetando siempre, —claro está— la voluntad de publicidad de los quejosos y contando, las más de las veces, con su iniciativa en ese sentido.

Mención aparte merece, como cada año, la información recogida en los medios de comunicación, de la presentación del Informe anual del 91, destacando alguno de los informes monográficos del mismo, como el de Menores, el de Residencias de Ancianos y la «injusta situación del Derecho Civil Aragonés» (por citar tres ejemplos destacados en los Medios).

A lo largo del año, los medios han ido conociendo y publicando, las distintas resoluciones y acuerdos de El Justicia, mereciendo especial atención aquellas que eran más esperadas por la sociedad, como las que hacían referencia a la «Macrocarcel de Zuera, Urbanización Villas del Moncayo, sobre la Ratio del MEC, sobre la Reforma del Estatuto de Autonomía, etc».

Por último hay que destacar que, siendo éste el último de los cinco años del primer mandato de El Justicia de

Aragón, en los últimos meses, el hecho de cumplirse ese quinquenio y las distintas opiniones sobre su renovación o no, han propiciado entrevistas, cartas al director, editoriales, reportajes, etc., tanto con el titular de la Institución, como con ciudadanos y políticos que han hablado de él.

La celebración del 20 de noviembre, de un nuevo aniversario de la muerte de Juan de Lanuza, ha vuelto a llevar a las primeras páginas a esta Institución, como recuerdo activo de una figura recuperada por Aragón, para el servicio de sus ciudadanos.

En resumen, que la presencia de El Justicia de Aragón en los medios de comunicación aragoneses ha sido continua e intensa durante 1992, cumpliendo el mandato no escrito de ser transparente en sus actividades y dar a conocer a los ciudadanos sus resoluciones y acuerdos, pues son ellos, en definitiva, los últimos destinatarios de su trabajo y existencia.

SEGUNDA PARTE

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

CAPITULO I

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

El artículo 1 de la Ley 4/85, de 27 de junio, reguladora de la Institución, confiere a El Justicia la misión de llevar a cabo tres funciones, la primera de las cuales, coincidente con la propia de todos los Ombudsmen y Defensores del Pueblo, consiste en la «defensa de los derechos y libertades, individuales y colectivos, reconocidos en el Estatuto». Del cumplimiento de dicha función durante el año 1992 trata el presente Capítulo.

No obstante, y aun cuando se advertía ya en anteriores informes no estará de más recordarlo aquí, la obligación de informar anualmente a las Cortes acerca de la marcha de la Institución ha de casarse con la obligación que impone el artículo 20 de la Ley reguladora de guardar la más absoluta reserva sobre las actuaciones que se lleven a cabo durante una investigación. Por ello entendimos, y seguimos entendiendo, que la información contenida en este Capítulo ha de referirse a las quejas archivadas durante el año, pero no a las que siguen en tramitación y, por consiguiente, se encuentran en plena investigación, aun sin perjuicio de poder hacer alguna referencia a aquéllas que por su especial importancia así lo aconsejen.

En definitiva, se contiene en este capítulo la referencia a los 653 expedientes que han sido objeto de archivo durante el año 1992, siguiendo el esquema ya habitual de agruparlos atendiendo en lo posible a la distribución orgánica de la Diputación General de Aragón y a las áreas de funcionamiento de este Departamento de El Justicia.

La exposición de cada materia va precedida de un cuadro estadístico en el que se hacen constar los expedientes incoados en la Institución sobre dicha materia a lo largo de 1992 y los que procedentes de otros años seguían abiertos al iniciarse 1992. Los datos se complementan con la indicación de los expedientes que se han archivado durante el año, tanto de los que han tenido entrada durante el mismo como los que seguían en tramitación del anterior, y especificando el número total de expedientes que quedan en tramitación al cierre del presente Informe.

1. Agricultura, Ganadería y Montes

	1992	1991	1990	1989	Total
Expedientes incoados	19	8	4	119	150
Expedientes archivados	4	7	3	—	14
Expedientes en tramitación	15	1	1	119	136

En materia de agricultura la mayoría de las quejas recibidas en esta Institución, suelen presentar cuestiones referentes a expedientes de concentración parcelaria que el Departamento de Agricultura, Ganadería y Montes de la Diputación General de Aragón lleva a cabo en diferentes municipios de la Comunidad Autónoma.

Generalmente las quejas vienen a señalar la disconformidad de los interesados con la situación, calidad o cabida de los lotes de reemplazo. Sí es una tónica constante en las quejas presentadas, el desconocimiento de los ciudadanos sobre el procedimiento que la Administración lleva a cabo para efectuar estas concentraciones parcelarias; ello motiva que muchos de los afectados acudan a esta Institución cuando las Bases y el Acuerdo son ya firmes. No obstante, también es práctica habitual del Departamento citado, la falta de resolución expresa frente a múltiples peticiones y escritos dirigidos por los ciudadanos, lo cual contribuye a aumentar el desconocimiento de los afectados cuando se ven inmersos en un procedimiento de esta envergadura.

Como ejemplo de esta falta de coordinación que parece existe entre Administración y administrado, viene a colación el Expediente DI-405/91-F. En este caso el interesado era concesionario de un lote entregado por la Diputación General de Aragón. Sin embargo, aquel desconocía con exactitud la superficie del mismo y los linderos con el río, cuestiones que había intentado solucionar con el Departamento de Agricultura pero que no habían llegado a una solución satisfactoria. Unicamente era poseedor de una plano que se confeccionó con ocasión de la instalación del riego de la finca. Parecía que existía contradicción entre la superficie real del lote y la que abarcaba el riego, que pudiera estar ocupando la estimación de riberas del río, de forma que el promotor de la queja estaría pagando por el riego de una superficie que en realidad no podría cultivar. El motivo de acudir a esta Institución fue la falta de información sobre estas cuestiones, que no había solventado con la Diputación general de Aragón. Fue tras la solicitud de información, cuando se clarificó los linderos, superficie y extensión del lote citado.

También tienen eco en esta Institución otras cuestiones que escapan al ámbito de competencias de la Diputación General de Aragón en materia de Agricultura, siendo en estos casos protagonistas los diversos municipios de la Comunidad Autónoma.

Expediente DI-246/90-E

En esta ocasión, la queja se presentó frente al Ayuntamiento de Romanos (Zaragoza) por la supuesta adjudicación irregular de parcelas de propiedad municipal. En concreto señalaba que del aprovechamiento de parcelas comunales se había excluido a los jubilados y que la adjudicación de parcelas patrimoniales se había efectuado infringiendo los preceptos de procedimiento del régimen local y sin la debida publicidad de los acuerdos municipales.

La información del Ayuntamiento de Romanos respecto al aprovechamiento de los bienes comunales señalaba que se adjudica una parcela a cada uno de los vecinos del municipio (56 habitantes) que residan más de seis meses al año. Para las parcelas vacantes o sobrantes se sigue un criterio selectivo, de forma que se adjudican a vecinos que se dediquen a la agricultura, quedando excluidos del reparto los jubilados, pensionistas, funcionarios y personas que no se dediquen de forma exclusiva al cultivo de la tierra. Del total de los 56 vecinos, 25 de ellos habían resultado adjudicatarios para el aprovechamiento de una segunda parcela.

A la vista de esta información, El Justicia estimó que había existido indefensión de los vecinos no beneficiados y que no habían sido tenidas en cuenta las garantías de sus derechos. Y ello porque, aunque en principio, la posible restricción podía venir amparada en base a la costumbre («las formas de aprovechamiento se detallarán en las Ordenanzas Locales o normas consuetudinarias tradicionalmente aceptadas»), difícilmente podría calificarse de costumbre el uso descrito que databa del año 1987, teniendo en cuenta que tampoco existía reglamento local que amparara la restricción, ni acuerdos formales de la Corporación al respecto.

Estas circunstancias motivaron que El Justicia se dirigiera al Ayuntamiento, en los primeros días de 1993, en la forma siguiente:

Según la información facilitada, referida a los aprovechamientos comunales, analizado en profundidad el motivo de la queja y la legislación aplicable, resulta que efectivamente se han restringido los derechos generales que corresponden a todos los vecinos sobre los bienes comunales, lo que contraría lo establecido en el art. 103.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, de 13 de junio de 1986, según el cual este derecho corresponde a los vecinos sin distinción del sexo, estado civil o edad. Ciertamente es posible aplicar limitaciones o restricciones en los aprovechamientos comunales, pero estimo que aquellas han de contemplarse en las Ordenanzas Locales o formar parte de las costumbres que tradicionalmente se hubieran observado en el municipio para estos aprovechamientos; extremos que, del contenido de su informe, deduzco no se han tenido en cuenta en el caso que nos ocupa y ello ha podido dar lugar a la indefensión.

Consecuentemente con lo anterior, aun entendiendo que la solución adoptada para repartir las parcelas comunales que van quedando vacantes se ajusta a la lógica de favorecer a las familias que directamente se dedican a la agricultura, le sugeriría que, a falta de una regulación de los aprovechamientos comunales, en lo sucesivo las decisiones municipales que restrinjan los derechos de los vecinos se adopten siguiendo el procedimiento y con la publicidad necesaria para lograr la mayor garantía posible de los derechos que corresponden al común de los vecinos. Precisamente el procedimiento y la publicidad de los acuerdos administrativos sirven a dar transparencia a la actuación pública, y apoyan la confianza que es deseable presida la relación administrativa.

Hasta la fecha no se ha recibido respuesta del Ayuntamiento a la Sugerencia formulada.

Expediente DI-336/89-E

En este caso, la queja se presentó frente al Ayuntamiento de Borja por la construcción que había efectuado para un abrevadero de ganado, cuyas filtraciones perjudicaban a un vecino al impedir administrar debidamente una viña de su propiedad, habiendo perdido varias cosechas por este motivo.

De las primeras informaciones recibidas, resultaba que el problema se encontraba en vías de solución, una vez que el Ayuntamiento había recibido una subvención para ejecutar las obras de reparación. Sin embargo al continuar las gestiones para conocer la forma de reparación definitiva, resultó que todavía se encontraba el asunto pendiente de resolución. Por ello El Justicia decidió dirigirse al Ayuntamiento de Borja en la forma siguiente:

No obstante, resulta que hasta el momento no he tenido noticias de que se haya dado una solución definitiva al problema, lo que, teniendo en cuenta el tiempo transcurrido desde que la ciudadana formulara sus pretensiones ante esa administración, viene a vulnerar su derecho a ser atendida en un plazo razonable de tiempo, y resulta contrario el principio de eficacia que debe regir la actividad administrativa.

A la vista de lo anterior, y aún considerando que se han realizado actuaciones por su parte para la solución del problema planteado, El Justicia de Aragón se vio en la obligación de SUGERIRLE, en uso de las facultades que le confiere la Ley Reguladora de El Justicia de Aragón, que adopte las medidas necesarias para dar a la mayor brevedad una solución definitiva a la situación perjudicial que padece la denunciante, como consecuencia de las obras municipales que han afectado a la finca de su propiedad.

El Ayuntamiento de Borja aceptó la Sugerencia anterior, efectuando visita de inspección para buscar sobre el terreno la solución más factible. De este modo, se observó que la construcción de una tubería para desagüe hasta un punto que no afectase a parcela alguna, podría sobrepasar ampliamente la cantidad que puede ser soportada. Del mismo modo se pudo apreciar que los daños ocasionados a la denunciante, afectaban a una parte mínima de su propiedad privada. Finalmente se iniciaron entrevistas con los afectados para dar una solución satisfactoria a la reclamación, a la mayor brevedad posible.

2. Economía y Hacienda

	1992	1991	1990	Total
Expedientes incoados	35	15	12	62
Expedientes archivados	18	15	12	45
Expedientes en tramitación	17	—	—	17

2.1. Hacienda

En esta materia, un primer bloque de quejas, las más numerosas, lo constituye aquellas en que se plantea la disconformidad del ciudadano con el valor catastral atribuido a su vivienda, dependiendo del mismo la cuota a satisfacer en concepto de Impuesto sobre Bienes de Naturaleza Urbana.

Admitidas las quejas a mediación, tras la intervención de El Justicia muchas se han solucionado satisfactoriamente, constatándose por el Centro de «estión Catastral y Cooperación Tributaria que se había producido un error y proce-

diendo, por tanto, a la revisión de los valores, siendo estos rectificadas por la Administración. En otros casos no se apreció ninguna irregularidad administrativa ya que el valor asignado había sido el correcto, aun así la Administración llevó a cabo una revisión del valor asignado por si se hubiera producido algún error.

Hay que resaltar la buena colaboración del Centro de «estión Catastral y Cooperación Tributaria de Zaragoza, que contestó a todas nuestras solicitudes de información con gran rapidez.

Un segundo bloque de quejas lo constituye aquellas que suelen responder a motivos individualizados y se centran más en la Administración Local en la autonómica.

De todas las presentadas destacamos las siguientes por haber motivado una Resolución de El Justicia.

A) Administración Local

Expediente DI-246/91-D

Con fecha 10 de junio de 1991 se recibió en esta Institución escrito de queja en el que el autor planteaba su disconformidad con una resolución del Ayuntamiento de Zaragoza, dictada en fecha 8 de abril de 1991, en la que se acordaba desestimar el recurso de reposición presentado contra la providencia de apremio en concepto de Contribuciones Especiales. Se alegaba por el autor de la queja que no le había sido notificada la liquidación en período voluntario y que por consiguiente era improcedente la vía de apremio y el cobro del 20% de recargo.

Admitida la citada queja a mediación, esta Institución solicitó al Ayuntamiento información acerca de la cuestión planteada en la misma, recibándose la respuesta en fecha 22 de noviembre de 1991. A dicha respuesta se adjuntaba informe del Tesorero Actual. del Ayuntamiento comunicando que «... según los antecedentes obrantes en esta Tesorería, dicho recibo fue notificado por correo certificado el día 21 de marzo de 1989, siendo devuelto por el servicio de correos por ausente» y que «Posteriormente, con fecha 12 de diciembre de 1989 se practicó la notificación a través del Boletín Oficial de la Provincia (artículo 80.3 de la misma Ley) siguiéndose a continuación el Procedimiento de Apremio establecido en el artículo 100 y siguientes del Reglamento General de Recaudación de 1968».

Del estudio de la información recabada, El Justicia entendió que la actuación de la Administración no había sido correcta, pues la notificación de los actos administrativos por medio de edictos en el Boletín Oficial del Estado o de la Provincia, prevista en el art. 80 de la Ley de Procedimiento Administrativo, procede únicamente cuando es desconocido el interesado en un procedimiento o cuando, aun siendo éste conocido, se ignora su domicilio.

Es claro que en el caso analizado, el autor de la queja no estaba en ninguno de los dos supuestos previstos en la citada norma, sino que éste se encontraba identificado en el procedimiento como interesado y, además, tenía un domicilio conocido. Por lo tanto, la Administración no podía, fallida la práctica de la notificación por encontrarse el interesado

ausente de su domicilio, practicarla por medio de anuncio en el Boletín Oficial de la Provincia, pues la ausencia del domicilio no puede equipararse con el supuesto previsto en la norma de ser ignorado el domicilio del interesado. En caso pues de ausencia del interesado, la Administración venía obligada, a nuestro juicio, a practicar nuevamente la notificación personal por correo certificado con acuse de recibo, o por medio de agente de la Administración.

Ciertamente, debe ser frecuente la devolución de las notificaciones practicadas por correo certificado por encontrarse ausente del domicilio el interesado, lo que causa un lógico trastorno para la Administración. Ahora bien, este trastorno no puede ser evitado a costa de la supresión de las garantías para el administrado, por lo que siendo conocido su domicilio deberá intentarse de nuevo la notificación personal; y únicamente, en aquellos casos en que la notificación personal sea imposible podrá acudir la Administración al mecanismo de la notificación por medio de edictos.

Por todo ello, El Justicia formuló Sugerencia al Ayuntamiento para que notifique nuevamente y de forma personal al autor de la queja la liquidación; o que, en el caso de que dicho tributo haya sido abonado, el Ayuntamiento anule el recargo y proceda a la devolución de la cantidad pagada por el autor de la queja en este concepto».

Con fecha 22 de diciembre de 1992 tuvo entrada en esta Institución la respuesta del Ayuntamiento en la que nos comunicaba que aceptaba la Sugerencia formulada y a tal efecto se procedía a citar al contribuyente al objeto de iniciar el oportuno expediente de devolución de ingresos, ya que la deuda fue abonada con los importes de la vía de apremio.

Expediente DI-3/92-D

La queja venía motivada por la disconformidad con la liquidación del precio público para la colocación de terrazas en la vía pública en el municipio de Calanda.

La Ordenanza Fiscal reguladora del precio público por ocupación de la vía con mesas y sillas prevé que la base imponible viene constituida por la superficie ocupada determinada en metros cuadrados y fija una tarifa de 625 pesetas m²/año. Es decir, que la Ordenanza establece que el precio público se liquide en función de la superficie que se ocupa por el solicitante, sobre la base de que dicha superficie sea autorizada por el Ayuntamiento mediante el otorgamiento de la correspondiente licencia.

En el presente caso, nos encontramos con que el autor de la queja solicitó de el Ayuntamiento autorización para ocupar 12 m² de la vía pública para servicio de bar, siéndole concedida la licencia, sin hacerse ninguna precisión o matización respecto a la superficie concedida, por lo que, en principio, debe entenderse que la autorización venía referida a los 12 metros cuadrados solicitados. Sin embargo, posteriormente, el Ayuntamiento practicó una liquidación, no en función de los metros solicitados, sino de la superficie total de la acera coincidente con la fachada de su establecimiento.

Solicitada información por esta Institución al Ayuntamiento de Calanda, se justificó la liquidación en la existencia de un acuerdo previo entre el Ayuntamiento y los propietarios de los bares de asignación y distribución del dominio público para instalaciones de sillas y mesas sobre la vía pública, correspondiéndole al bar del autor de la queja una superficie de 30.40 metros. Según dicho acuerdo la superficie a ocupar por las terrazas coincidiría con la longitud de la acera correspondiente a la fachada del establecimiento. Sin embargo al ampliar información, a instancia de esta Institución, el Ayuntamiento señaló que no encontraba el expediente administrativo que documenta tal acuerdo y que el mismo tenía como finalidad la de evitar problemas de espacio entre propietarios de bares colindantes.

A la vista de lo expuesto, El Justicia formuló Sugerencia al Ayuntamiento, en los siguientes términos:

Debo manifestarle que difícilmente puede justificarse la liquidación municipal, en un supuesto acuerdo del que no hay constancia alguna, ni de su adopción ni de su notificación a los interesados; todo ello con independencia de que dicho acuerdo, según las explicaciones ofrecidas, más bien parece fijar la superficie que necesariamente ha de ocuparse.

Por todo ello, le sugiero que anule la liquidación a que se refiere a la queja y que se practique por el Ayuntamiento otra ajustada a la superficie solicitada.

El Ayuntamiento de Calanda aceptó la sugerencia formulada y procedió a la devolución de lo indebidamente cobrado.

B) Administración autonómica

Expediente DI-327/92-D

Con fecha 16 de junio se recibió en esta Institución escrito de queja en el que el firmante planteaba su disconformidad con la liquidación efectuada por la D.G.A. del impuesto de transmisiones patrimoniales y también hacía alusión a que el procedimiento seguido le había producido indefensión.

Admitida la queja a supervisión, esta Institución solicitó a la Dirección General de Tributos y Política Fiscal del Departamento de Economía y Hacienda de la Diputación General de Aragón información acerca de la cuestión planteada en la misma, recibíéndose respuesta en fecha 13 de noviembre de 1992.

Junto al informe recibido se adjuntaba toda la documentación referente al procedimiento administrativo por la que se acreditaban los siguientes extremos:

1.— Con fecha 23 de octubre de 1991 se intentó la primera notificación por correo certificado que fue devuelta; con fecha 2 de diciembre de 1991 se volvió a enviar por correo certificado notificación que también fue devuelta; con fecha 23 de diciembre de 1991 se envía por correo ordinario aviso de que no ha podido notificársele la comprobación del valor; el 27 de diciembre una persona se presenta en la sección de Información, Registro y Notifi-

caciones y recoge la notificación de comprobación del valor como interesado.

2.— Posteriormente el autor de la queja presentó recurso de reposición que fue desestimado por presentarse fuera de plazo.

3.— El día 17 de junio vuelve a interponer recurso de reposición contra la desestimación del recurso. En contestación al mismo se le comunica que no cabe nuevo recurso de reposición, y para que no pueda dar lugar a indefensión se le da un nuevo plazo para interponer reclamación económico-administrativa, siéndole notificada esta resolución el día 15 de octubre de 1992.

4.— El 23 de octubre de 1992 presenta nuevo escrito reiterando su disconformidad con la comprobación del valor.

A la vista de toda esta información remitida, El Justicia entendió que la actuación de la Administración había sido correcta, ya que para evitar la indefensión del autor de la queja se le otorgó un nuevo plazo para interponer reclamación económico-administrativa.

Sin embargo, a juicio de esta Institución no había sido correcta la actuación de la Administración al calificar el escrito de 23 de octubre de 1992 como alegaciones, ya que analizando el mismo se comprueba que cumple con todos los requisitos para que pueda ser calificado como reclamación económico-administrativa:

— Aparece el nombre y domicilio del presentador del escrito a efectos de notificaciones.

— Contiene el acto que recurre; n.º de liquidación 1970/92 y la razón de su impugnación.

— Lugar, fecha y firma.

— Centro o dependencia al que se dirige, ya que según el Reglamento de Procedimiento de Reclamaciones Administrativas pueden presentarse en el centro o dependencia que hubiera dictado el acto administrativo.

Por tanto de acuerdo con el art. 114.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo que previene en su apartado 2 que, debe tramitarse como recurso todo escrito que por su contenido se deduzca que tiene tal carácter, conteniendo el precepto una favorable interpretación para que no quede desamparado o indefenso el posible ejercicio de acciones de los administrados, el escrito de 23 de octubre de 1992 del autor de la queja debería calificarse como reclamación económico-administrativa.

De ahí que El Justicia formulara Recomendación en los siguientes términos:

En uso de las atribuciones que me confiere la Ley 4/85, de 27 de junio, he resuelto RECOMENDAR a la Dirección General de Tributos y Política Fiscal del Departamento de Economía y Hacienda de la Diputación General de Aragón, que el escrito presentado por el autor de la queja con fecha 23 de octubre de 1992 sea calificado de reclamación económico-administrativa y se de traslado del mismo al Tribunal

Económico-Administrativo para su posterior resolución.

Recientemente se ha recibido la respuesta del Director General de Tributos y Política Fiscal en la que nos comunicaba que se había aceptado la Recomendación formulada.

Por último apuntar que en el año 1992 se recibió respuesta del Ayuntamiento de Sallent de Gállego a una Sugerencia formulada por El Justicia el año anterior (Informe 1991, pág. 86, Expte. 201/91-D) en la que nos comunicaba que había estimado conveniente aceptarla, por lo menos de cara a futuras actuaciones, y nos comunicaba el criterio aplicado con tal fin:

1.— La redacción de las Ordenanzas Fiscales del Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras, y de la Tasa por Expedición de Licencias Urbanísticas, arts. 5 y 7 respectivamente, había variado, en relación con las aplicables en el año 1990, que fueron las analizadas con motivo de la queja.

En particular, el criterio del cambio de uso, que se esgrimía por el Ayuntamiento para no conceder la reducción prevista en anteriores Ordenanzas, se recoge ya al contemplarse que la reducción se prevé para obras «de rehabilitación de viviendas» eliminando el término, más genérico, de «rehabilitación de edificios».

2.— Se establece una condición para la reducción, que antes se contemplaba como supuesto aparte, consistente en la retirada del revoco de la fachada, que contribuye a mejorar la calidad ambiental del patrimonio inmobiliario del municipio.

En consecuencia, estimamos que el resultado de la gestión ha sido favorable, en el sentido expresado por la Resolución de El Justicia, y que ello redundará en beneficio de los ciudadanos en el futuro, aun cuando, y por lo que se refiere a la situación concreta del presentador de la queja, de lo informado no se desprende que el Ayuntamiento haya modificado su postura; de hecho El Justicia no se pronunció sobre ese extremo, dado que lo constatado en el caso planteado más que una irregularidad era un diferente criterio interpretativo sobre qué había de entenderse por cambio de uso.

3. Industria, Comercio y Turismo

	1992	1991	1990	1989	Total
Expedientes incoados	10	6	1	1	18
Expedientes archivados	3	3	1	1	8
Expedientes en tramitación	7	3	—	—	10

Es muy escaso el número de quejas recibidas en la Institución relativas a estas materias, lo cual impide extraer una visión de conjunto de la actuación de la Administración en este campo. Quizá de los tres apartados, sea la materia de Industria la única a destacar por ser la que origina mayores quejas de los ciudadanos.

Generalmente se trata de quejas que tienen por destinataria a la Diputación General de Aragón como órgano competente para efectuar labores de comprobación y verificación de las condiciones, calidad o facturación del suministro de energía eléctrica, agua, gas, etc.

El motivo de las quejas, más que propias irregularidades administrativas, suele poner de manifiesto la disconformidad de los interesados con las resoluciones administrativas adoptadas tras efectuar las oportunas comprobaciones técnicas en cada caso.

Sin embargo, en algunos supuestos el ciudadano tiene razón en su queja, como ocurrió en los siguientes casos:

Expediente DI-213/92-F

Un ciudadano planteó la falta de actuación de la Administración tras la reclamación efectuada a la Diputación General de Aragón solicitando una verificación del contador de agua por considerar incorrecto su funcionamiento.

Esta Institución se dirigió a la División Provincial de Industria y Energía interesándose por la ausencia de actividad administrativa frente a la reclamación efectuada. La respuesta de la Diputación confirmó, que en efecto, no se había procedido a la verificación del aparato aunque, según el Departamento de Industria, ello fue debido a una descoordinación entre la empresa encargada de efectuar el desmontaje del contador y el instalador fontanero. Tras la recepción de la queja se había retomado el tema de forma que finalmente el Servicio Provincial de Industria había procedido a verificar el contador de agua resultando acertada la reclamación del ciudadano pues existía un error en la lectura del contador, de forma que se debía anular el recibo y refacturar de acuerdo con el consumo realmente efectuado.

Expediente DI-236/91-F

La queja vino motivada por la falta de suministro de energía eléctrica en la vivienda propiedad del interesado en Torres de Albarracín (TERUEL). En este municipio, recientemente se habían ejecutado nuevas redes de suministro eléctrico con cargo a las subvenciones previstas por un Convenio para la mejora de la electrificación en la Comunidad de Albarracín: el Plan de Electrificación Rural-PLANER. Pero la vivienda del interesado había quedado excluida de este Proyecto por no haber solicitado el suministro inicialmente.

Había sido posteriormente a la puesta en marcha del citado Convenio, cuando el denunciante solicitó al Ayuntamiento la inclusión de su vivienda, pero a la vista de que transcurridos dos años desde su petición las cosas continuaban igual, presentó escrito de queja ante El Justicia.

Para comprobar los hechos nos pusimos en contacto con el Director Provincial de Eléctricas Reunidas de Zara-

goza en Teruel. Quien comunicó que por su parte no existía inconveniente en efectuar la petición e incluir la obra de ampliación de la red en las subvenciones previstas por el PLANER, pero que para ello necesitaba la conformidad del resto de partícipes en el Convenio (Diputación General de Aragón, Diputación Provincial de Teruel y Comunidad de Albarracín). Y que si bien le constaba la también conformidad de esta última, no conocía la postura de los otros organismos implicados.

Por este motivo, esta Institución se dirigió a la Diputación General de Aragón (Departamento de Industria y Energía) donde manifestaron que, dada la escasa entidad e importancia económica de las obras, no veían inconveniente alguno para incluirla como una obra PLANER y que así lo habían manifestado a Eléctricas Reunidas de Zaragoza.

Simultáneamente nos dirigimos a la Diputación Provincial de Teruel donde, en cambio, la respuesta ha sido negativa para la referida ampliación, aduciendo para ello:

1.º— Que el Convenio ha concluido y que su aplicación a usuarios no incluidos inicialmente dará lugar a situaciones de agravio comparativo.

2.º— Que precisaría la concurrencia de voluntades de los cuatro partícipes en el mismo.

3.º— Y que existe un cauce legal específicamente previsto para dotar de suministro eléctrico a una vivienda con un costo razonable y razonado.

A la vista de lo expuesto, El Justicia estimó oportuno formular Sugerencia a la Diputación Provincial de Teruel, en los siguientes términos:

— Si bien el expediente de mejora de electrificación de la Comunidad de Albarracín se cerró el 28 de mayo de 1990, la solicitud del denunciante se efectuó un año antes: en 1989; desde entonces viene el interesado solicitando la inclusión de la obra en las subvenciones del PLANER.

— El resto de organismos partícipes en el Convenio han mostrado a esta Institución su voluntad de llevar a cabo la ampliación.

— Y el coste razonado y razonable que Ud. aduce (300.000 pts.) supone para el futuro usuario una cantidad excesiva que no puede sufragar al disponer de escasos recursos económicos.

Por ello, dadas todas estas circunstancias, y en uso de las atribuciones que me confiere el art. 22 de la Ley 4/1985, de 27 de junio, le SUGIERO que se reconsidere la situación expuesta para que, en concurrencia con los otros organismos partícipes en el Convenio, se de una solución a la misma.

Esta sugerencia no ha recibido respuesta alguna del Presidente de la Diputación Provincial de Teruel.

4. Ordenación Territorial, Urbanismo y Vivienda

4.1. Urbanismo

	1992	1991	1990	1989	TOTAL
Expedientes incoados	25	11	8	2	46
Expedientes archivados	3	8	7	2	20
Expedientes en tramitación	22	3	1	—	26

Es muy variada la tipología de estas quejas, ya que se engloban en este apartado aquellas que exponen concretos problemas puramente urbanísticos (infracciones, disciplina), así como otras quejas que vienen a mencionar controversias que surgen con ocasión de la prestación o puesta en marcha de los acuerdos municipales de desarrollo urbano: abastecimiento de aguas, alumbrado público, etc.

No obstante, para un mejor conocimiento se hace necesario efectuar una distribución de las quejas atendiendo a su contenido.

Y así, un primer bloque de quejas estaría formado por aquellas que se presentan frente al Ayuntamiento de Zaragoza, y en concreto al Servicio competente en esta materia, Gerencia de Urbanismo. Generalmente ponen de manifiesto situaciones similares. En particular, la ejecución de obras de escasa envergadura llevadas a cabo por vecinos del inmueble o del barrio (obras en patios de luces, apertura de huecos, chimeneas). El argumento suele repetirse, la denuncia de los afectados a la Sección de Disciplina Urbanística de Gerencia de Urbanismo por considerar que las obras efectuadas son ilegales, instando a aquel para que adopte las medidas correspondientes sobre disciplina urbanística.

Al tratarse de cuestiones muy puntuales y concretas, no merece la pena hacer una mención detallada de cada una de las quejas. Y ello porque en estos casos, la labor de la Institución consiste en ponerse en contacto con la Sección de Disciplina para conocer cómo se está llevando a cabo la tramitación de la denuncia. En la mayoría de los casos, el asunto se encuentra pendiente de trámite de inspección o de comprobación de las obras de legalización efectuadas, instándose siempre desde esta Institución a que se adopten las medidas necesarias a la mayor brevedad posible.

Sin embargo, no puede pasarse por alto el hecho de que es Gerencia de Urbanismo uno de los Servicios que más tiempo tarda en contestar a las peticiones de información de El Justicia de Aragón, y no tanto el Servicio de Licencias, al que pertenece la Sección de Disciplina, como el de Suelo y Vivienda o el de Planeamiento.

Como muestra del tipo de quejas que se formulan en esta materia, se recoge el expediente siguiente que en este caso afectaba a un mayor número de vecinos.

Expediente DI-356/91

En esta ocasión la queja se presentó por la situación de abandono de edificios y solares en la zona de Miguel

Servet, Plaza de Utrillas y C.º Cabaldós, situación denunciada reiteradamente al Ayuntamiento y sin solución alguna hasta entonces.

Se solicitó información al Ayuntamiento sobre las edificaciones ruinosas, medidas a adoptar y previsiones urbanísticas para la zona.

La contestación del Ayuntamiento fue favorable a adoptar medidas de protección ya que se cursó orden a «Fomento de Obras y Construcciones S.A.» para llevar a cabo una limpieza a fondo en la zona y se puso el hecho en conocimiento del Servicio del Suelo y Vivienda de Gerencia de Urbanismo. También se requirió a la propiedad de la Estación de Utrillas para que en un plazo y bajo dirección facultativa procediera a realizar las siguientes obras:

Condenar los accesos de la totalidad de los edificios, catalogados o no, existentes en la finca, eliminar el riesgo de desprendimientos de los mismos, eliminar la entrada de aguas en los edificios principales, cerrar las carpinterías exteriores de los mismos, eliminar los vidrios rotos, completar el derribo de los edificios que se encuentran semiderruidos, efectuar un desescombrado y limpieza de los edificios y terrenos que componen la finca, cerrar adecuada y efectivamente los accesos que posee el vallado perimetral del terreno y completar dicho vallado en los puntos en que el mismo es deficiente, todo ello de cara a la conservación de los edificios catalogados y seguridad en la vía pública.

En 2.º lugar, hay que destacar las numerosas quejas que se presentan frente a diversos municipios de la Comunidad Autónoma, por la forma en que prestan determinados servicios, por la falta de infraestructuras municipales o por la manera en que se tramitan determinados expedientes de ruina o licencias, que dan lugar en ocasiones a desalojos forzosos u ocupaciones de hecho sin procedimiento alguno.

Durante este año 1992 ha sido importante el número de quejas que han planteado una cuestión similar: la ejecución de determinadas obras municipales para llevar a cabo acondicionamiento de vías públicas, redes de abastecimiento de agua potable, a consecuencia de las cuales se han ocasionado perjuicios a las viviendas de algunos vecinos, como filtraciones, grietas...

La queja de los interesados viene a manifestar la falta de la Corporación para asumir su responsabilidad cuando se produce un perjuicio por un funcionamiento normal o anormal del servicio público. En estos casos, la labor de El Justicia va encaminada tanto en asesorar a los ciudadanos en la forma de reclamación de sus daños, como al Ayuntamiento respecto a la necesidad de que no pasen por alto estas situaciones, remitiendo al ciudadano al contencioso-administrativo, sino que asuman su responsabilidad si efectivamente se constata la existencia del perjuicio. Suele tratarse de municipios pequeños que suelen acudir a la falta de personal técnico y cualificado para llevar a cabo este tipo de actuaciones junto con la escasa disponibilidad presupuestaria.

Por destacar algún expediente de los muchos que plantearon cuestiones de este tipo señalar:

Expediente DI-444/91-F

En esta ocasión una familia de raza gitana vecina del Ayuntamiento de Gallur había sido desalojada de su vivienda de forma inmediata, sin tramitarse expediente alguno y sin disponer medidas necesarias respecto a la habitabilidad del inmueble. Los propietarios desde el año 1981, estaban alojados gratuitamente en una vivienda de un vecino del municipio. Sin embargo desde entonces venían instando al Ayuntamiento para que se adoptase una solución definitiva respecto al inmueble, bien que se declarase en estado de ruina y ofrecer el solar al Ayuntamiento; se procediese a su rehabilitación o a su venta. Pero en estos 10 años no se había ofrecido respuesta alguna a los intereses de los propietarios. Tras la puesta en contacto con el Ayuntamiento en cuestión, se transmitió la necesidad de que se acordase alguna medida municipal poniendo en contacto a las dos partes para que conjuntamente decidiesen la solución más favorable; que se declarara la ruina si efectivamente la vivienda se encontraba en tal estado (mediante el oportuno expediente) o se permitiera su rehabilitación. El Ayuntamiento se mostró conforme a dar por finalizada la situación de estos 10 años y estudiar las posibles alternativas.

Es necesario hacer referencia a las respuestas a dos Sugerencias recogidas en el Informe de 1991, que en el momento de elaborarlo no habían tenido entrada en esta Institución.

- Respecto a la queja DI-60/91-F sobre el paso elevado de Delicias de la Avda. de Madrid (pág. 111 Informe 1991) señalar que fue aceptada la citada Sugerencia y se dio traslado a la Policía Local para el establecimiento de un servicio de vigilancia en la zona. Posteriormente hemos tenido conocimiento que en enero de 1993 vuelven a funcionar dichas escaleras mecánicas tras la inversión de 9.500.000 pesetas del Ayuntamiento de Zaragoza y la introducción de unos sistemas de vigilancia permanente mediante un circuito cerrado de televisión.

- Respecto al expediente 798/90-F sobre actuación municipal relacionada con la colocación de puntos de luz para farolas de alumbrado público (pág. 109 Informe 1991), se aceptó la Sugerencia formulada y fue reparado el agravio.

Finalmente el tercer bloque de quejas lo forman aquellas que plantean cuestiones sobre planeamiento municipal, su modificación y la repercusión que ello conlleva a los interesados. En concreto, mencionar dos expedientes.

Expediente DI-132/92-E

El motivo de esta queja fue la preocupación de los residentes de la zona del «Tubo» situada en el Casco Histórico de Zaragoza ante las noticias aparecidas en los medios de comunicación sobre la posible modificación de usos de la zona y su transformación en un sector de servicios (Proyecto «Arco Cinegio»). La queja ponía de manifiesto que era ya efectivo el desalojo de los residentes de la C/ Mártires en viviendas correspondientes a los números pares.

Teniendo en cuenta el marcado interés social de la queja, ya que de llevarse a cabo el Proyecto, se produciría el desalojo de los actuales habitantes; El Justicia se dirigió

en solicitud de información al Ayuntamiento de Zaragoza para conocer si existía alguna actuación municipal en relación al proyecto de iniciativa privada así como sobre la viabilidad de un cambio de uso.

Sin embargo la escueta respuesta municipal apuntaba que hasta la fecha (julio de 1992) no existía en el Ayuntamiento ninguna propuesta de modificación respecto a lo previsto por el Plan General de Ordenación Urbana. No existiendo, por tanto, ninguna actuación administrativa, obligaba a archivar el expediente; no obstante El Justicia comunicó al Ayuntamiento la preocupación de la Institución por las condiciones en que operaciones urbanísticas de esta índole se llevan a cabo, teniendo en cuenta que pueden resultar lesionados los derechos de los actuales habitantes de la zona, si no se articulan medidas específicas que atiendan a las circunstancias del casco y sus habitantes.

Ahora bien, a pesar de no haberse iniciado los trámites legales para la ejecución del proyecto, la existencia en los medios de comunicación de manifestaciones, indicaban que las actuaciones privadas seguían adelante. Ello significa que a pesar de encontrarse archivado el expediente, El Justicia continúa el seguimiento del tema para que los poderes públicos hagan efectivos los derechos que la Constitución Española contempla: art. 47, a una vivienda digna; art. 50, a una atención específica a la 3.ª edad. Y ello unido a la Revisión del Plan General de Ordenación Urbana que podía contemplar la terciarización de la zona.

Expediente 408/91-E

En esta ocasión la queja la presentó el Alcalde pedáneo del Barrio de Juslibol, solicitando la mediación de El Justicia para la revisión del Plan General de Ordenación Urbana.

En concreto se pretendía la reclasificación de terrenos con la finalidad de edificar viviendas que frenasen el progresivo desplazamiento del barrio, en particular de personas jóvenes, y que contribuyeran a la transformación urbana del barrio. Sin embargo esta aspiración no se ha llegado a hacer realidad en la fecha, quizá por motivos medioambientales como la desaparición de las riberas y su vegetación, o el deterioro del Galacho de Juslibol, cuya protección el Ayuntamiento la dispensa.

No obstante iniciada la revisión del Plan General de Ordenación Urbana por Acuerdo Plenario de 28 de septiembre de 1992, puede que sea este proceso el cauce para estas aspiraciones.

Expedientes DI-101/92-D y 106/92-K

Al margen de lo expuesto, este ha sido el tema urbanístico de mayor incidencia social tratado en la Institución este año. Nos referimos a la polémica surgida del proyecto de construcción de un centro penitenciario en el término municipal de Zuera (Zaragoza).

El Ministerio de Justicia ha iniciado los trámites necesarios para la construcción de un centro penitenciario en Aragón, y más concretamente en un lugar que estuviera entre las ciudades de Huesca y Zaragoza.

Varias asociaciones de la zona limítrofe entre las provincias de Huesca y Zaragoza constituyeron la Coordinadora Comarcal de Asociaciones Ciudadanas del Bajo Gállego con idea de oponerse a la construcción de ese centro penitenciario en base a diversos argumentos y se dirigieron en queja a El Justicia. Además, se acompañaba esa oposición con las firmas de 13.132 personas, firmas que se intentaron entregar al Delegado del Gobierno en Aragón. Como éste no recibió el escrito al que se acompañaban las firmas, los miembros de la citada Coordinadora entregaron las cajas de firmas en El Justicia de Aragón.

Como en este tema, la competencia es del Defensor del Pueblo, se mandaron ambos expedientes, junto con los pliegos de firmas, a Madrid.

No obstante, El Justicia de Aragón realizó un informe sobre el proyecto de ubicación de un centro penitenciario en Zuera (Zaragoza), donde se estudió la relación entre la competencia exclusiva del Estado en materia penitenciaria y la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, y la adecuación del proyecto a la legislación penitenciaria y a sus principios inspiradores. Informe que creemos oportuno reproducir aquí al tratarse de un tema todavía pendiente y que sigue polémica.

El presente Informe tiene por objeto examinar si el acto de aprobación por el Ministerio de Justicia de un Proyecto para la construcción de un establecimiento penitenciario con capacidad para 1.000 reclusos, en el término municipal de Zuera, con el fin de sustituir a los ya obsoletos de Huesca y Zaragoza, resultaría acorde con el orden de competencias establecido en la Constitución Española y en el Estatuto de Autonomía de Aragón, así como con los mandatos contenidos en la legislación penitenciaria y en los principios inspiradores de la misma.

Debe señalarse que el Informe se elabora ante un eventual acto del Ministerio de Justicia que aún no se ha dictado, pero que parece que va a dictarse en breve, sin que se haya contado con la participación de la Comunidad Autónoma de Aragón, a pesar de que ésta ostenta, en virtud de lo dispuesto en el art. 35.3 de su Estatuto de Autonomía competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio. Por tanto, parece existir el peligro de una vulneración de nuestro Estatuto por parte de la Administración del Estado que no puede ignorarse por esta Institución, a la que precisamente aquel y su Ley reguladora encomienda su defensa frente a resoluciones o actos emanados del Estado que no respeten el orden de competencias establecido en la Constitución y en el propio Estatuto.

Por otra parte, siendo que esta Institución tiene encomendada la defensa de los derechos y libertades de los ciudadanos de Aragón, también se ha estimado conveniente examinar en el presente Informe la adecuación del proyecto a Ley Orgánica General Penitenciaria y a sus principios inspiradores, con el propósito de remitirlo al Defensor del Pueblo que ostenta competencias para supervisar a la Administración Penitenciaria.

Por consiguiente, la primera parte de este Informe va a centrarse en la «cuestión competencial», es decir, en el problema de si la Administración del Estado, en el ejercicio de su competencia exclusiva en materia de legislación penal y penitenciaria en Aragón sin contar con la intervención de la Comunidad Autónoma o si, por el contrario, correspondería a ésta en aras al ejercicio de su competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio y urbanismo señalar las posibles zonas de ubicación de un establecimiento penitenciario de las características proyectadas por el Ministerio de Justicia. En la segunda parte, se examinará, como se ha señalado, la adecuación del proyecto a la Legislación penitenciaria y a los principios inspiradores de la misma.

En relación con este último aspecto del problema, debe destacarse que esta Institución no desconoce la situación penitenciaria en Aragón dista mucho de estar conforme a las previsiones y principios establecidos en la Ley Orgánica General Penitenciaria, habiendo podido comprobar por las quejas presentadas y por las visitas realizadas a centros penitenciarios de Aragón, la existencia de graves problemas como el hacinamiento, el deficiente estado de las instalaciones o la falta de medios materiales y humanos para llevar a cabo un tratamiento individual de cara a la rehabilitación y reinserción social de los internos.

Sin embargo, la existencia de estos graves problemas no puede ni debe, a nuestro juicio, impedirnos un análisis crítico de los proyectos de centros penitenciarios que hayan de ubicarse en esta Comunidad Autónoma pues, obviamente, dichos Centros han de suponer una mejora de la situación actual, pero también deberán ajustarse a las previsiones de la Ley Orgánica General Penitenciaria.

Igualmente, nos ha parecido oportuno que sea en este momento, encontrándose todavía pendiente la aprobación del Proyecto, cuando se realice un juicio crítico acerca del mismo ya que parece que es ahora cuando la Administración se encuentra más libre para aceptar las modificaciones que puedan serle sugeridas.

I. LA CUESTION COMPETENCIAL

A) Las competencias del Estado en materia penitenciaria

La Constitución Española en su art. 149, párrafo 1.º, punto 6.º establece la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación penal y penitenciaria. Por otra parte, el párrafo 3.º de dicho precepto establece, con carácter general, que las materias no atribuidas expresamente al Estado por la Constitución, podrán responder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos.

A la vista de ambos preceptos parece claro que la competencia del Estado en materia penitenciaria tiene el carácter de exclusiva sólo en lo que se refiere a la Legislación Penitenciaria, encontrándose, por ello, facultadas las Comunidades Autónomas para el ejercicio

de competencias de ejecución en esta materia, siempre que previamente las hayan asumido en sus respectivos Estatutos de Autonomía.

Sin embargo, debe señalarse que solamente las Comunidades Autónomas que accedieron a la Autonomía por el procedimiento previsto en el art. 151 de la Constitución o por la Disposición Transitoria Segunda de dicho texto, pudieron, desde el momento mismo de su creación, asumir en sus Estatutos de Autonomía competencias en materia penitenciaria, mientras que las Comunidades Autónomas que lo hicieron por el procedimiento previsto en los arts. 143 y siguientes de la Constitución, no pudieron asumir en sus Estatutos más competencias que las previstas en el art. 148 de la Constitución, entre las que no figura ninguna relacionada con la Administración penitenciaria.

Así, en el momento actual, las Comunidades de Cataluña, Navarra, País Vasco y Andalucía, que accedieron a su Autonomía por las vías anteriormente citadas, tienen atribuidas las competencias de ejecución en materia penitenciaria y, consiguientemente, pueden decidir tanto las características como la ubicación de sus centros penitenciarios en su ámbito territorial, sin otras limitaciones que las derivadas de la Legislación penitenciaria. Mientras que las Comunidades Autónomas, como la de Aragón, que accedieron a la Autonomía por la vía del art. 143, no tienen atribuida ninguna competencia en la materia; aunque, la asunción por estas Comunidades de Competencias en este ámbito se encuentra hoy jurídicamente abierta por haber transcurrido el plazo de cinco años establecido en la Constitución Española para que las Comunidades Autónomas que accedieron a la Autonomía por la vía del art. 143 puedan, mediante la reforma de sus Estatutos, ampliar sus competencias dentro del marco establecido en el art. 149 de la Constitución que delimita las competencias exclusivas del Estado.

Ahora bien, dicha ampliación todavía no se ha producido, ni viene prevista en el denominado Pacto Autonómico, por lo que en el momento actual la Administración del Estado ostenta en Aragón las competencias de ejecución en materia penitenciaria lo que evidentemente se traduce en la posibilidad de decidir la construcción de centros penitenciarios en el territorio de la Comunidad Autónoma.

B) La competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo

Por otra parte, la Constitución Española prevé la posibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan asumir competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo. Dicha previsión además está contenida en el art. 148.3 por lo que todas las Comunidades Autónomas han podido asumir, desde el principio, competencias en esta materia con la máxima amplitud, pues, por otra parte, no hay en el art. 149 de la Constitución ninguna reserva específica de competencias a favor del Estado en este ámbito. Por lo que respecta a la Comunidad Autónoma de Aragón,

ésta tiene asumidas competencias exclusivas en esta materia en virtud de lo dispuesto en el art. 35.3 de su Estatuto de Autonomía. Así, en el momento presente, todas las Comunidades Autónomas han sumido en virtud de sus respectivos Estatutos de Autonomía competencias exclusivas en esta materia. Se trata pues de una competencia atribuida a las Comunidades Autónomas tanto en el aspecto legislativo como de ejecución.

Sin embargo, dicha asunción por las comunidades Autónomas de competencias exclusivas en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, que el Tribunal Constitucional define como la facultad de determinar los diversos usos a que puede destinarse el suelo o espacio físico territorial (STC 77/84) determina la necesidad de crear mecanismos de articulación entre éstas y el Estado para hacer posible el ejercicio de aquéllas con las que la Constitución Española atribuye al Estado y cuya realización tiene una incidencia en el territorio. Mecanismos que deben articularse a la luz del principio de cooperación entre Estado y Comunidades Autónomas, implícito en el sistema definido en la Constitución tal y como ha señalado el Tribunal Constitucional en reiteradas ocasiones.

C) La articulación de las competencias de las Comunidades Autónomas con las competencias del Estado

En efecto, la Constitución Española atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre determinadas materias como obras públicas de interés general, puertos, canales, carreteras, etc..., cuya realización tiene una proyección en el territorio. Parece lógico pensar que en estos supuestos no sería admisible que la actuación de una Comunidad Autónoma, en el ejercicio de sus competencias en materia de ordenación del territorio o urbanismo, pudiera llegar a impedir el ejercicio de una competencia exclusiva del Estado.

En este sentido, debe señalarse que el Tribunal Constitucional en Sentencia 56/1986, de 13 de mayo, ha declarado, refiriéndose a la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en materia de ordenación del territorio, que el Estado no puede verse privado del ejercicio de sus competencias exclusivas por la existencia de una competencia, aunque también sea exclusiva de la Comunidad Autónoma, pues tal ineficacia equivaldría a la negación misma de la competencia que le atribuye la Constitución. Posteriormente, el Tribunal Constitucional en Sentencia 149/91, de 4 de julio, ha reiterado dicha tesis.

Ahora bien, esta última Sentencia viene a reconocer igualmente que es obvio que la ordenación del territorio es, en nuestro sistema constitucional, un título competencial específico que tampoco puede ser ignorado, reduciéndolo a la simple capacidad de planificar, desde el punto de vista de su incidencia en el territorio, las actuaciones que por otros títulos ha de llevar a cabo el ente titular de aquella competencia sin que de ésta se derive consecuencia alguna para la actuación de otros entes públicos sobre el mismo te-

territorio. Es decir, que el Estado en el ejercicio de sus competencias ha de tener en cuenta las competencias de las Comunidades Autónomas puesto que se encuentra afectado por ellas.

De lo expuesto pues, se deduce que, de una parte una Comunidad Autónoma no puede impedir mediante el ejercicio de su competencia en materia de ordenación del territorio o urbanismo el ejercicio de una competencia exclusiva del Estado y de otra, que el Estado en el ejercicio de sus competencias exclusivas no puede tampoco desconocer la existencia de un título competencial atribuido a las Comunidades Autónomas en materia de ordenación del territorio.

Haciendo aplicación de lo expuesto a la actuación que el Estado pretende realizar en esta Comunidad Autónoma, consistente en la construcción de un establecimiento penitenciario en el Término Municipal de ZUERA con capacidad para 1.000 personas, deben efectuarse las siguientes consideraciones:

1.^a El Estado en el momento actual tiene la competencia de ejecución de la Legislación penitenciaria respecto de aquellas Comunidades Autónomas que no la tienen asumida en virtud de sus respectivos Estatutos de Autonomía. Ello se traduce en la facultad del Estado para decidir la construcción de un establecimiento penitenciario en Aragón.

2.^a La Comunidad Autónoma de Aragón tiene la competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio y urbanismo, es decir, la facultad de determinar los diversos usos a que puede destinarse el suelo o espacio físico territorial, lo que se traduce en la facultad para señalar las posibles zonas de ubicación de un establecimiento penitenciario de las características proyectadas por el Estado, con el único límite de no impedir a aquél el ejercicio de su propia competencia.

3.^a La articulación de la competencia del Estado en materia de ejecución penitenciaria con la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en materia de ordenación del territorio exigiría, a juicio de esta Institución, que, por una parte, el Estado solicitara a la Comunidad Autónoma un informe acerca de las posibles zonas de ubicación de un establecimiento de las características proyectadas, pues de no hacerlo, ello supondría desconocer totalmente las competencias de la Comunidad Autónoma y, por otra parte, que la Comunidad Autónoma señalara los posibles lugares de ubicación.

4.^a La propuesta de la Comunidad Autónoma sería, a nuestro juicio, vinculante para el Estado, en la medida en que no le impidiese a éste el ejercicio de su competencia, esto es, en la medida en que fuese compatible con las exigencias de la Legislación penitenciaria o, dicho de otra manera, el Estado no podría apartarse de dicha propuesta sino porque la misma impidiera el ejercicio de sus competencias de ejecución penitenciaria, por ser incompatible con las exigencias de dicha legislación, ya que éste es el límite que la Comunidad Autónoma no puede desconocer.

Por tanto, en definitiva, consideramos que el único mecanismo constitucionalmente adecuado entre la competencia del Estado en Materia de ejecución penitenciaria y las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma en materia de ordenación del territorio y urbanismo consistiría en la solicitud por parte del Estado a la Comunidad Autónoma de un informe sobre las posibles zonas de ubicación de centros penitenciarios, informe que no sólo sería preceptivo, sino también vinculante, con los límites ya señalados de no impedir al Estado el ejercicio de sus competencias; de manera que si el Estado actúa sin solicitar dicho informe o apartándose del mismo, sin que ello venga justificado por las necesidades de la legislación penitenciaria, ello supondría el desconocimiento de las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de ordenación del territorio.

II. LA ADECUACION DEL PROYECTO A LA LEGISLACION PENITENCIARIA Y A SUS PRINCIPIOS INSPIRADORES

Como se ha señalado, junto al aspecto de ordenación del territorio, el proyecto de centro penitenciario también debe examinarse desde la perspectiva de legislación penitenciaria. Efectivamente, aunque, como se ha visto, la Comunidad Autónoma de Aragón todavía no ha podido asumir competencias en el ámbito de la ejecución de la legislación penitenciaria, se trata de una cuestión con una incidencia directa en el campo de los Derechos Humanos que no puede ser ajena a esta Institución, a la que el Estatuto de Autonomía de Aragón encomienda la defensa de los derechos y libertades reconocidos en el mismo, coincidentes con los reconocidos por la Constitución.

El art. 25.2 de la Constitución dispone que las penas privativas de libertad y las medidas de seguridad estarán orientadas hacia la reeducación y reinserción social. Se trata, pues, de examinar en qué medida la construcción de un centro penitenciario con capacidad para 1.000 reclusos, que vendría a sustituir a los de Zaragoza y Huesca puede considerarse adecuada para la consecución de las finalidades proclamadas en la Constitución y desarrolladas por la Ley Orgánica General Penitenciaria.

A) La capacidad del centro

Es obvio, que el cumplimiento de la finalidad reeducadora de la pena, el tratamiento individualizado de los reclusos y el respeto a su dignidad, se encuentra estrechamente vinculado a la estructura y concepción del centro penitenciario.

Desde este punto de vista no parece pues que, a priori, un centro destinado a albergar a 1.000 reclusos se presente como lo más idóneo para cumplir aquellas finalidades. Prescindiendo de datos legales concretos, toda la doctrina penitenciaria, tanto española como extranjera, se muestra contraria a los centros de gran capacidad en cuanto que dificultan un tratamiento individualizado y favorecen la masificación. Y este prin-

cipio se encuentra plasmado en las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos adoptadas por el I Congreso de las Naciones Unidas sobre prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, aprobadas por Resolución 663.c) (XXIV) de 31 de julio de 1957 del Consejo Económico y Social de la ONU. Así, en la Regla 63.3 se dice que: es conveniente evitar que los establecimientos cerrados el número de reclusos sea tan elevado que llegue a constituir un obstáculo para la individualización del tratamiento. En algunos países se estima que el número de reclusos en dichos establecimientos no debe pasar de 500. En los establecimientos abiertos, el número de detenidos deberá ser lo más reducido posible.

La trascendencia de dicha regla es indudable tanto por su valor interpretativos de la legislación española (no sólo ex art. 10 de la Constitución sino también, porque la Ley Orgánica General Penitenciaria se basa reconocidamente en las mismas como señala su Exposición de Motivos) como, por la consideración de que tales reglas pretenden ser de aplicación a países de circunstancias económicas y sociales diferentes a las de España.

En nuestro Ordenamiento Jurídico el art. 12.2 de la Ley Orgánica General Penitenciaria dispone que los establecimientos penitenciarios no deberán acoger más de 350 internos por unidad.

Se trata de un precepto de dudosa interpretación dado el carácter equívoco del término unidad que es susceptible de ser entendido bien, como sinónimo de establecimiento, o bien como representativo de un elemento o parte del mismo.

En principio, la dicción literal de la norma permite interpretar que el término unidad es sinónimo de establecimiento; de tal forma que los establecimientos no podrían superar la capacidad de 350 reclusos cada uno. Esta interpretación vendría además avalada por el origen del precepto, que no figuraba en el proyecto inicial, y que fue introducido a raíz de una enmienda presentada por el Grupo Socialista de Cataluña que pretendía limitar el número de reclusos a 150 por establecimiento. Dicha enmienda fue rechazada, pero motivó a su vez la inclusión del precepto que nos ocupa.

Sin embargo la Ley, en su art. 7.3, al tratar de los establecimientos de preventivos, prevé para cuando no existan establecimientos de ese tipo para mujeres y jóvenes, que ocupen en los de los hombres departamentos que constituyan unidades con absoluta separación y con organización y régimen propios. Norma similar a la que la ley recoge al tratar de los establecimientos de cumplimiento, en la que dispone que los jóvenes deberán cumplir separadamente de los adultos en establecimientos distintos o, en todo caso, en departamentos separados.

Estos preceptos permiten sostener que cuando la Ley establece el límite de 350 internos por unidad se está refiriendo con la utilización de dicha expresión a la posibilidad de que un establecimiento peniten-

ciario (ya sea de preventivos o de cumplimiento) pueda superar dicho límite por contar con los citados departamentos que constituyan unidades con absoluta separación y con organización y régimen propios.

Esta interpretación ha venido a ser confirmada por el Reglamento General Penitenciario que precisa en su art. 9.3 el concepto de unidad como un departamento con completa separación física y regimental.

Por consiguiente, puede afirmarse que nuestra legislación penitenciaria permite la existencia de establecimientos penitenciarios con una capacidad superior a 350 internos, siempre y cuando las unidades que lo compongan tengan una completa separación física y regimental. Sin embargo, ello no permite a nuestro juicio, que un establecimiento pueda contar con cualquier número de reclusos a través de la simple vía de dividirlos en módulos físicamente separados.

En efecto, una interpretación sistemática de los preceptos citados nos lleva a la conclusión de que el límite de 350 reclusos puede superarse en aquellos supuestos en los cuales en un establecimiento de un determinado tipo se incluye, excepcionalmente, un departamento destinado a un tipo diferente de recluso (por ejemplo, cuando en un establecimiento de preventivos de hombres se prevé la existencia de una unidad de mujeres o de jóvenes). Pero lo que no es admisible es que en un establecimiento destinado todo él a una determinada categoría de reclusos se supere el límite de 350 (por ejemplo, no sería admisible a nuestro juicio que un establecimiento de cumplimiento para hombres tuviera dos departamentos o unidades las dos de cumplimiento para hombres, y cada uno de ellos para 350 reclusos. Esto es, sin duda, lo que pretende el Reglamento al hablar de absoluta separación física y «regimental».

En definitiva, la regla general establecida por la Legislación penitenciaria es que cada establecimiento se destine a un tipo de reclusos (preventivos o de cumplimiento, hombres o mujeres, jóvenes o adultos), por lo que en principio no se puede superar el límite de 350 plazas, si todas ellas están destinadas al mismo régimen y tipo de recluso. Sin embargo, excepcionalmente, la Ley prevé que en un establecimiento de determinado tipo pueda existir uno o varios departamentos con absoluta separación física y regimental destinado a otros tipos de reclusos. En estos supuestos es en los que entra en juego la posibilidad de superar el número señalado siempre que cada una de las unidades tengan menos de 350 reclusos; pero lo que no cabe en modo alguno es la posibilidad de crear unidades destinadas al mismo régimen y tipo de recluso que superen el módulo de 350 personas.

Trasladando todo lo expuesto al caso que nos ocupa habríamos de concluir que la Administración penitenciaria podría establecer un centro, por ejemplo de cumplimiento, en Aragón, en el que se previera la existencia de una unidad para hombres y otra para mujeres y/o jóvenes, siempre que cada unidad no sobrepase el límite de 350 reclusos, pero lo que no cabría sería que se establecieran varias unidades de cum-

plimiento para hombres que sumadas excedieran de dicho límite.

Por último, debe señalarse que el Ministerio de Justicia no ha suministrado información acerca del tipo de establecimiento que se pretende ubicar en Zuera, así como del régimen a que van a destinarse los diversos módulos que la componen. Pero, en cualquier caso, es evidente que la distribución de las plazas en las distintas categorías de penados, además de no poder superar el número máximo previsto en la Ley, deberá estar en consonancia con las necesidades del área penitenciaria de Aragón, necesidades que deberán basarse en el concreto examen de las necesidades «reales» de la Comunidad autónoma; examen en el que deberá tenerse en cuenta también la circunstancia de que el nuevo Código Penal va a reducir de forma importante las penas privativas de libertad.

b) La ubicación del centro penitenciario

La decisión del Ministerio de Justicia de ubicar en Zuera un centro penitenciario para 1.000 reclusos, se adapta con la finalidad de sustituir a los ya existentes de Zaragoza y Huesca, justificando la ubicación escogida en el carácter equidistante de Zuera respecto de cada una de las capitales de provincia (comparecencia del Sr. Secretario General de Instituciones Penitenciarias, D. Antonio Asunción, ante la Comisión de Justicia e Interior del Congreso de los Diputados el 8 de abril de 1992).

Sin embargo, debe señalarse que ello supone una clara vulneración de la legislación penitenciaria. El art. 9.2 del Reglamento Penitenciario (en consonancia con lo establecido en los arts. 8.2 y 12.1 de la Ley Orgánica General Penitenciaria) establece que: en cada una de las áreas territoriales deberá existir al menos un establecimiento de preventivos por provincia y un establecimiento de cumplimiento de régimen ordinario y otro para jóvenes.

Por consiguiente, es claro que, debiendo existir en Aragón un establecimiento de preventivos en cada una de las provincias, el dentro proyectado no debe sustituir a los establecimientos de Huesca y Zaragoza sin vulnerar con ello la legislación penitenciaria.

Esta exigencia de la Ley tiene una clara justificación, y es la de que el preso preventivo es una persona que todavía no ha sido juzgada. Por ello, opera sobre él la presunción de inocencia lo que exige procurar el menor desarraigo de su entorno, facilitándole su relación con familiares y allegados. Por otra parte, su situación a la espera de la celebración del juicio, requiere para garantizar su derecho a la defensa el contacto con su Abogado. En este sentido, el Colegio de Abogados de Huesca ya ha manifestado su oposición a la construcción de un centro Penitenciario en Zuera al entender que vulnera la Ley General Penitenciaria, y ha destacado las dificultades que supondría para la relación de los Abogados con los presos, la colocación del Centro Penitenciario en dicha localidad.

Por consiguiente, es claro que el cumplimiento de los citados preceptos de la Legislación penitenciaria exige, al menos, un Centro Penitenciario en Zaragoza y otro en Huesca (lo que hace por otra parte que el argumento de la equidistancia de Zuera entre ambas ciudades carece pues de sentido). Pero es que la construcción de dos centros, no sólo sería la única opción posible para no vulnerar la citada norma, sino que, además, resultaría mucho más adecuado para dar cumplimiento a dos principios básicos de la Legislación penitenciaria: el del no desarraigo de los presos y el de la reinserción de los mismos.

Por lo que respecta al principio del no desarraigo de los penados, éste viene recogido en el art. 12 de la Ley Orgánica General Penitenciaria cuando señala que se procurará que cada área territorial cuente con el número suficiente de establecimientos para evitar el desarraigo social de los penados.

Es decir, no solamente con respecto de los presos preventivos debe evitarse el desarraigo, sino que éste es un principio general aplicable a todos los reclusos y, en este sentido, es cierto que Zuera no se encuentra muy alejada ni de Huesca ni de Zaragoza, pero todavía es más cierto que menos desarraigo se produciría si en lugar de un centro equidistante se construyeran dos centros uno en cada capital de provincia; es más, sin duda resultaría más fácil para los familiares de los reclusos de Huesca desplazarse de Huesca a Zaragoza que de Huesca a Zuera, máxime cuando el centro penitenciario proyectado por el Ministerio estaría ubicado a varios kilómetros del casco urbano de esta localidad y de la carretera general.

Esta finalidad de evitar el desarraigo del penado resulta también especialmente importante en el caso de los reclusos que cumplen penas de duración efectiva no superior a seis meses, y es por esta razón por la que la ley prevé la posibilidad de cumplimiento de estas penas en establecimientos de preventivos al partir de la base de que debe existir un establecimiento de esta clase por provincia.

En cuanto al principio de reinserción de los penados, éste también resulta claramente facilitado por la cercanía de los centros penitenciarios a las ciudades. En efecto, la rehabilitación y reinserción social del penado se trata de obtener a través del tratamiento penitenciario que supone el paso del recluso por distintos grados; así la calificación del interno en tercer grado supone normalmente la posibilidad de cumplir la pena en régimen abierto, esto es, saliendo durante el día del establecimiento para trabajar o para realizar actividades educativas o formativas (cursos, estudios, talleres, etc.). En estos casos es evidente que un establecimiento o sección abierta en Zuera es menos adecuado que en Zaragoza o Huesca, ya que, tanto la oferta de trabajo como la educativa es mucho más amplia en las ciudades que en los pueblos.

En conclusión, desde el punto de vista de la Legislación penitenciaria resulta más adecuado el establecimiento de dos centros penitenciarios, uno en Huesca y otro en Zaragoza, que uno solo en Zuera.

— *En primer lugar, porque sólo así se puede cumplir el mandato de la Ley de que exista en cada provincia un Centro Preventivo.*

— *En segundo lugar, porque reduce el desarraigo de los reclusos y facilita sus comunicaciones con la familia y los allegados.*

— *En tercer lugar, porque facilita su reinserción social al favorecer la posibilidad de búsqueda de trabajo para los reclusos en régimen abierto y, en general, porque supone una mayor participación de la sociedad en la vida penitenciaria, siempre deseable dado el aislamiento que produce de por sí un establecimiento penitenciario.*

— *Por último, debe señalarse que, tanto Huesca como en Zaragoza, el Ministerio de Justicia ha recibido el ofrecimiento de terrenos para la construcción de establecimientos penitenciarios.*

Partiendo pues de esta premisa, la única solución adecuada, a juicio de esta Institución, sería la construcción de dos nuevos establecimientos penitenciarios uno en Huesca y otro en Zaragoza. Esta solución, no sólo sería la única que no vulneraría la legislación penitenciaria sino que también supondría un mejor cumplimiento de los fines y principios de la Ley Orgánica General Penitenciaria.

Como decíamos al principio, el tema parece paralizado de momento, pues no se han llevado a cabo nuevas actuaciones por parte de la Administración, pero no resuelto de forma satisfactoria ni mucho menos, pues la tensión y polémica social persiste en la zona.

4.2. Vivienda

	1992	1991	1990	1989	TOTAL
Expedientes incoados	46	22	12	1	81
Expedientes archivados	20	15	12	1	48
Expedientes en tramitación	26	7	—	—	33

Dos siguen siendo las cuestiones que centran la preocupación de los ciudadanos en este campo: el acceso a una vivienda, bien en régimen de propiedad o de alquiler; y entrega en condiciones de la vivienda adquiridas bajo la garantía de la Administración pública. Lógico pues, que sean los organismos encargados de la promoción y supervisión de las viviendas públicas los destinatarios de las quejas.

Sociedad Municipal de la Vivienda, del Ayuntamiento de Zaragoza

Sigue siendo importante el volumen de quejas frente a actuaciones de la Sociedad Municipal de la Vivienda en el procedimiento de adjudicación de las viviendas municipales de alquiler.

Hacíamos referencia a ello en el Informe de 1991, en el que recogíamos un ejemplo de cómo un excesivo rigo-

rismo en la exigencia de requisitos formales podía ser contradictorio con la finalidad social perseguida.

Expediente DI-108/91-F

Lo recogíamos en las páginas 116 y 117 del Informe de 1991 y decíamos no haber recibido respuesta a nuestra Sugerencia. Como quiera que la misma se hizo en los primeros días de enero de 1992 y que al cabo de un año seguimos sin respuesta, volvemos a hacer mención al tema, y a recoger el contenido de la Resolución de El Justicia.

PRIMERO.—RECORDAR a la Sociedad Municipal de la Vivienda que toda Administración Pública debe actuar con pleno sometimiento a la Ley y al Derecho, y en particular ajustar su actividad al procedimiento administrativo legalmente establecido, al objeto de impedir situaciones de indefensión en los administrados que supongan una privación de las garantías que les confiere el ordenamiento jurídico.

SEGUNDO.—RECORDAR a la Sociedad Municipal de la Vivienda el derecho que asiste a los administrados de formular solicitudes en vía administrativa para que éstas sean resueltas por el organismo competente en su debida forma, previa la instrucción y tramitación del procedimiento adecuado.

TERCERO.—SUGERIR a la Sociedad Municipal de la Vivienda que determinados supuestos que presenten particularidades no habituales, se contemplen como «casos especiales» a todos los efectos, esto es, no sólo en la reserva de un 10% de las viviendas sino también, y fundamentalmente, en el sistema de acceso a las mismas empleando la máxima tolerancia y flexibilidad posible a la hora de valorar la documentación acreditativa.

Siguiendo con las quejas tramitadas en 1992, destacan por su número aquéllas en que se ha negado el acceso a una vivienda por no poder acreditar uno de los requisitos: estar empadronado en Zaragoza desde el año 1986. Teniendo en cuenta lo paradójico de esta situación, que obliga a acreditar cada año mayor tiempo de residencia en la ciudad, destaca lo siguiente:

Expediente DI-151/92-F

La queja vino motivada por la denegación a la interesada del acceso para el sorteo de las viviendas de alquiler promovidas por la Sociedad Municipal de la Vivienda. La causa de ello fue la de no figurar inscrita en el Padrón Municipal desde el año 1986, fecha que se exige como requisito necesario para poder disfrutar de este tipo de viviendas. Sin embargo la interesada figuraba empadronada desde 1957 ininterrumpidamente hasta el año 1986, en el que se dio de baja por tener que residir en otra provincia por motivos de trabajo. A su vuelta, al año siguiente (1987), se dio de alta en el Padrón de Habitantes de Zaragoza, municipio en el que continúa residiendo desde entonces.

A la vista de ello, resulta fácilmente comprensible la postura de la interesada al no poder acceder al sorteo de

las viviendas, siendo que es Zaragoza su municipio de origen en el cual ha residido, salvo un corto período de un año durante el cual cumplió con la obligación de empadronarse al cambiar de residencia.

Si bien resulta que la Sociedad Municipal de la Vivienda actúa conforme a sus requisitos marcados taxativamente, son precisamente la peculiaridad de tales requisitos el origen de la controversia. Y ello porque resulta inexplicable que continúe existiendo el límite de estar empadronado en Zaragoza desde el año 1986 tal y como se exigía cuando comenzó a promoverse el alquiler de viviendas sociales a través de esa Sociedad y que, sin embargo, cada año, de forma lógica, se revisan y modifican otras circunstancias como el mínimo de ingresos económicos exigidos, sin que consecuentemente esta evolución tenga también lugar en el aspecto que nos ocupa. De esta forma según pasan los años, se amplía considerablemente el período durante el cual se exige estar empadronado. Y así los ciudadanos que actualmente deseen acceder a una vivienda, no sólo deben estar empadronados en Zaragoza, sino que además deben acreditar tal circunstancia durante un período ininterrumpido de 6 años.

Lo injusto, incluso discriminatorio, de la situación movió a El Justicia de Aragón a SUGERIR al Gerente de la Sociedad Municipal de la Vivienda:

Que inicien las gestiones oportunas para que se modifique el requisito exigido por esa Sociedad de estar empadronado para acceder a una vivienda de alquiler en Zaragoza con fecha anterior al 1 de abril de 1986.

Viviendas de protección oficial de la Diputación General de Aragón

Siguiendo la tónica de Informes anteriores, se engloban en este grupo las quejas que denuncian la existencia de desperfectos en V.P.O., de promoción pública o privada y la actuación de la D.G.A. como órgano competente para tramitar los expedientes en esta materia. El silencio de la Administración, el incumplimiento del promotor frente a los requerimientos administrativos de efectuar obras de reparación, la lentitud del Servicio Provincial de Urbanismo, Arquitectura y vivienda en tramitar los expedientes y la falta de adopción de medidas de ejecución forzosa por parte de la Administración, son las principales quejas que se adjunta en este campo. Todas éstas circunstancialmente han motivado que El Justicia de Aragón se haya dirigido a la D.G.A. formulando las siguientes resoluciones:

Expediente DI-39/90-F

La queja fue presentada por el representante de la Comunidad de Propietarios de la C/ José Luis Borau, 13, de Zaragoza. Se trata de una edificación de protección oficial que había obtenido la Calificación Definitiva en junio de 1988, pero que desde entonces presentaba una serie de defectos o vicios de construcción.

Por este motivo, el interesado había remitido un escrito al Servicio Provincial de Urbanismo, Arquitectura y Vivienda solicitando se efectuase a la vivienda una inspección

técnica. El informe evacuado tras la misma reveló lo siguiente:

— *Existen plaquetas cerámicas desprendidas en el alero del patio interior del edificio.*

— *En el resto del alero pueden también llegar a desprenderse ya que éste está fisurado por la parte inferior.*

— *Igual problema puede presentarse en el revestimiento de los balcones en fachada.*

— *En las cubiertas del edificio hay pequeñas fisuras en el murete de protección y en un lateral de una chimenea que está adosada al torreón de la escalera.*

— *En el garaje hay una pequeña fisura en el hormigón de la zona de rodadura que causa algo de desprendimiento.*

— *En la fachada del edificio, en distintos puntos existen pequeñas fisuras en el ladrillo caravista, coincidentes con la unión de pilares y tabiques, así como en las zonas de cargaderas de las ventanas.*

Posteriormente a la visita de inspección, ese Servicio tuvo conocimiento de que en la vivienda se habían efectuado también actuaciones por parte del Servicio Municipal de Bomberos a requerimiento de la Comunidad de Propietarios consecuencia del desprendimiento de unas baldosas en la fachada. Las actuaciones consistieron en sanear unos metros lineales de baldosas en la fachada por el peligro inminente que ofrecían de desprenderse.

Otras deficiencias que fueron denunciadas al Departamento de Industria, afectaban al sistema de calefacción de la vivienda y se centraban en la defectuosa ventilación de gases y humos que ejercían los conductos de evacuación, con el consiguiente peligro de intoxicación para los ocupantes de las viviendas.

A la vista de los hechos anteriores, que se sustanciaron durante el expediente de Diligencias previas, la Administración acordó dar por finalizadas las actuaciones y comunicar a la Comunidad de Propietarios denunciante que a la vez es la propia Promotora de las viviendas, que es ella, precisamente en su calidad de Promotora, a quien corresponde ejecutar las obras de reparación en cumplimiento del art. 111 del Reglamento de viviendas de Protección Oficial.

Sin embargo, no deja de resultar sorprendente que la Administración tras comprobar el carácter que revisten las deficiencias detectadas se limite únicamente a responsabilizar a la Promotora. Sin intención de inmiscuirnos en decisiones administrativas que corresponde adoptar únicamente a los órganos competentes, a primera vista parece fácilmente deducible que las deficiencias puedan deberse a:

— *Una deficiente ejecución en la construcción, las recogidas en el Informe redactado por los Servicios Técnicos.*

— *Al propio Proyecto, las relativas al sistema de calefacción.*

Sin embargo, en ningún momento consta en qué se basa ni en qué forma ha evaluado la Administración los defectos de la vivienda para considerar no extender la responsabilidad a constructores y facultativos:

Es el propio Reglamento de Viviendas de Protección Oficial aprobado por Decreto 2114/1968, de 24 de julio, el que recoge en su texto diversos artículos referentes a la responsabilidad no sólo de Promotores, sino también de constructores y facultativos. En concreto, es referencia obligada el art. 153 c) que en sus números 6 y 7 califica como infracciones muy graves:

La negligencia de promotores, constructores o facultativos durante la ejecución de las obras que diese lugar a vicios o defectos que afecten a la edificación, que se manifiesten dentro de los cinco años siguientes a la calificación definitiva de las viviendas de protección oficial.

Cuando dichos vicios o defectos sean consecuencia de acciones u omisiones culpables de las citadas personas, o la obra se haya ejecutado con infracción manifiesta de las ordenanzas técnicas y normas constructivas se incurrirá además en la responsabilidad mencionada en el apartado c) del artículo 155 del Reglamento.

Las acciones u omisiones de cualquier clase por parte de promotores y constructores que diesen lugar a que la obra no se ejecute conforme a las condiciones de calidad previstas en el proyecto como consecuencia de no utilizar los elementos de fabricación y construcción idóneos.

Infracciones que pueden dar lugar a la posibilidad de que la Administración incoe de oficio expediente sancionador contra los responsables.

Por todo ello, y en uso de las facultades que le confiera el art. 22 de la Ley 4/1985, de 27 de junio, El Justicia de Aragón Recomendó a la D.G.A.:

Que en la fase de información reservada se ejerza una intensa actividad inspectora para evaluar fehacientemente los infractores a la normativa que regula el régimen de viviendas de Protección Oficial.

La Recomendación fue aceptada por la Diputación General de Aragón que procedió a incoar expediente sancionador contra Promotor, Constructor y técnicos intervinientes en virtud de la responsabilidad solidaria reflejada en el art. 153 c) 6 del Reglamento de Viviendas de Protección Oficial.

Expediente DI-282/89-F

La queja hacía referencia a una serie de defectos o vicios de construcción que presentaba la edificación de Protección oficial de la C/ Palafox, 29-31 de Monzalbarba (Zaragoza), que había obtenido la Calificación Definitiva el 8 de agosto de 1986.

Por este motivo, el interesado presentó denuncia al Servicio Provincial de Urbanismo, Arquitectura y Vivienda de Zaragoza que ostenta las competencias para imponer al Promotor de la Vivienda la ejecución de las obras de reparación necesarias, cuando se manifestasen vicios o defectos de la construcción en el transcurso de cinco años desde la Calificación Definitiva de la vivienda (art. 111 del Reglamento de Viviendas de Protección Oficial).

Tras la correspondiente visita de inspección efectuada por los Servicios Técnicos, se requirió al Promotor para que en un plazo de tiempo procediese a la ejecución voluntaria de las obras de reparación en la vivienda. Ante el incumplimiento del requerimiento, se acordó incoar expediente sancionador por actuaciones que infringen el régimen legal que regula las Viviendas de Protección Oficial. La Resolución de dicho expediente de 14 de diciembre de 1990 ordenaba al Promotor la ejecución de obras y reparaciones en la vivienda e imponía sanción de 250.000 ptas.

Desde entonces, tuvo que transcurrir más de un año para que, al no haberse ejecutado las obras ordenadas y no haber sido abonada en plazo voluntario la multa impuesta, se adoptaran medidas de ejecución forzosa por la Administración. Y Así fue cuando en fecha 3 de marzo de 1992, se dio traslado a la Intervención de Tesorería de la sanción de multa para su recaudación en vía ejecutiva y, simultáneamente, se requirió al promotor para que en un plazo de 10 días justificase la ejecución íntegra de las obras de reparación, apercibiéndole de que en caso contrario se impondrían sucesivas multas coercitivas de acuerdo con lo dispuesto en el art. 58 del Real Decreto 3148/78 de 10 de noviembre, art. 168 del Reglamento aprobado por Real Decreto 2114/1968 y art. 104 de la Ley de Procedimiento administrativo.

En definitiva, que no es de extrañar el descontento de los ciudadanos cuando acuden a la Administración para que defienda la legalidad y sus intereses empleando todas las medidas posibles, y comprueban que transcurridos cuatro años todavía no se ha adoptado ninguna medida en materia de Viviendas de Protección Oficial.

Por este motivo, y en uso de las atribuciones que le confiere el art. 22 de la Ley 4/1985, de 27 de junio, El Justicia Recomendó:

Que en caso de defectos o vicios de construcción que se presenten en viviendas de Protección Oficial dentro de los cinco años siguientes a su calificación definitiva, se efectúen con la mayor rapidez posible cuantas actuaciones y trámites sean necesarios para lograr la efectiva ejecución de las Resoluciones sancionadoras.

Expediente DI-31/91-F

La queja vino motivada por la falta de cumplimiento de una Resolución firme impuesta al Promotor de unas Viviendas de Protección Oficial, consecuencia del expediente sancionador incoado por infracción al régimen legal de esta categoría de viviendas. La Resolución, de 12 de marzo de 1990, imponía al expedientado una sanción de 250.000 ptas., así como la obligación de realizar las obras

necesarias para subsanar una serie de desperfectos de construcción apreciados en la vivienda que obtuvo calificación definitiva el 23 de agosto de 1988.

El expediente administrativo se había iniciado en dicho año 1988, cuando el denunciante efectuó la correspondiente denuncia al Servicio Provincial de Urbanismo, Arquitectura y Vivienda de Huesca. Desde aquel momento tuvo que pasar casi un año para que en septiembre de 1989 los Servicios Técnicos realizaran la obligada visita de inspección a la vivienda denunciada. Posteriormente, en diciembre del mismo año se incoó expediente sancionador resolviéndose tres meses más tarde.

Sin embargo, desde entonces y hasta la fecha no se ha procedido por parte del Promotor al cumplimiento de lo ordenado, ya que las obras no se han ejecutado ni se ha demostrado de forma fehaciente la imposibilidad de realizarlas, y tampoco nos consta que la sanción haya sido abonada en plazo voluntario.

La normativa vigente pretende ofrecer a los adquirentes de una Vivienda de Protección Oficial determinadas garantías cuando se presenten vicios o defectos constructivos que se manifiesten dentro de los cinco años siguientes a la calificación definitiva de la vivienda, pudiendo la Administración competente imponer su ejecución al Promotor. Sin embargo, ha quedado reiteradamente demostrado en esta Institución, la escasa eficacia real de la norma para poder llevar a cabo la aplicación práctica de dicho cometido.

La actuación de la Administración ante la negativa de la Promotora para hacer frente a sus obligaciones, continúa limitada para requerirles a que efectúen las obras de reparación junto con la imposición de sanciones pecunarias y acudir, frente a su negativa, a utilizar los medios de ejecución forzosa que el ordenamiento jurídico le confiere. Actos de impulsión, de escasa aplicación, ya que como en el caso que nos ocupa, no nos consta que se haya procedido a la recaudación en vía ejecutiva de la sanción ni que tampoco se haya ejecutado subsidiariamente la obligación de reparar los desperfectos a coste del obligado exigiéndole a éste su pago.

En definitiva, que a pesar de haber transcurrido casi cuatro años desde la iniciación del expediente por defectos o vicios de construcción en la vivienda, queda sobradamente manifestada la escasez de las medidas legales para hacer frente a los reiterados incumplimientos de Promotores. Esta situación ya motivó que en el año 1989 esta Institución se dirigiera al Departamento de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes en relación con la queja 62/88 sugiriéndole que se llevara a cabo un estudio jurídico ante problemas que plantea la citada falta de medidas legales, así como una regulación normativa adecuada a estos fines. Siendo que desde entonces han pasado ya tres años y que su postura fue favorable ante la referida Sugerencia, pero constatando a través de las quejas remitidas a esta Institución que los problemas continuaban siendo semejantes, le agradecería me comunicase cuáles fueron las conclusiones a que se llegó tras dicho estudio jurídico.

Por todo lo dicho, El Justicia de Aragón RECOMIENDO a la Diputación General de Aragón:

Que se inicien los trámites para lograr la ejecución de la Resolución de 13 de marzo de 1990, requiriendo al Promotor para que en un plazo de tiempo justifique la ejecución de las obras de reparación o, en su caso, la imposibilidad de su ejecución fehaciente y si transcurrido el plazo no se da cumplimiento al requerimiento se proceda a la ejecución forzosa de dicha Resolución.

En contestación a esta Recomendación el Consejero de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes nos informó que la sanción de 250.000 pesetas impuesta al Promotor, fue cobrada por la vía de apremio, y que ante el incumplimiento de lo ordenado, por comunicación que adjunta en fotocopia se le ha impuesto una multa coercitiva de 100.000 ptas., advirtiéndole al expedientado de la imposición de sucesivas multas hasta la total ejecución de las obras.

Expediente DI-8/89-F

En un caso similar al anterior y tras pedir información, la D.G.A. nos comunicó que los desperfectos que presentaban los tejados de las viviendas de promoción pública del Llano de las Planas de EJECA DE LOS CABALLEROS, se encontraban resueltos, pues las obras de reparación se habían ya efectuado en abril del presente año, por lo que podía considerarse solucionado el hecho que motivó la queja.

El tema no era nuevo, pues se había tramitado y resuelto ya en esta Institución con un Recordatorio formal dirigido en el mes de junio de 1989 al Departamento de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes, referente a la obligación de la Administración Pública de ajustarse en su actuación a los criterios recogidos en el art. 103.1 de la Constitución Española, y en particular de evitar la práctica del silencio administrativo.

No obstante, se procedió a efectuar la reapertura del expediente al comunicarnos el Presidente de la Comunidad de Propietarios que, en octubre de 1989 (4 meses después del Recordatorio formulado) mientras se estaban efectuando las primeras obras de reparación de los tejados se dirigió al I.S.V.A. en calidad de interesado en el expediente administrativo para conocer algunos detalles del mismo (empresa adjudicataria de las obras, solución técnica que servía de base a tales obras) y que, sin embargo, el silencio era la única respuesta que obtenía de la Administración. Al igual que sucedió en octubre del año siguiente cuando comunicó al I.S.V.A. que una vez terminadas las obras, continuaban apreciándose las mismas deficiencias de goteras y filtraciones en las cubiertas de los inmuebles.

Constatada la veracidad de los hechos motivo de la queja, El Justicia se vio obligado a reiterar el Recordatorio formulado en junio de 1989 al Departamento de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transporte, y recordar al I.S.V.A. que la práctica abusiva del silencio administrativo va en contra de los principios, en particular del principio de eficacia, a que está obligada a actuar la Administración Pública tal como señala el art. 103.1 de la Constitución Española.

Finalizaba la D.G.A. su informe con una curiosa apreciación de que «si las Comunidades de Propietarios de Viviendas de Protección Oficial realizaron, desde el principio, las obras de conservación necesarias, muchas de estas situaciones no se producirían».

Curiosa por cuanto es reflejo de un sentir de la Administración que busca la postura cómoda y olvida que la solución para hacer frente a las deficiencias que aparecen en viviendas de protección oficial no debe consistir únicamente en la práctica de actuaciones posteriores a la aparición de los desperfectos mediante la realización de obras, sean de conservación o reparación, sino que aquélla debe ir encaminada a evitar —a priori— que tal situación se produzca. Para ello debe incrementarse al máximo y de manera eficaz la labor administrativa de supervisión, vigilancia e inspección tanto en la ejecución de las obras como en la recepción final de las mismas, de forma que se controle exhaustivamente la acomodación de las obras a los proyectos aprobados y a la normativa técnica de calidad y diseño.

Expediente DI-465/91-D

La queja denunciaba un retraso en el pago de una ayuda para la adquisición de vivienda que le había sido concedida por la Diputación General de Aragón.

En concreto se exponía por el autor de la queja que en virtud de la resolución del Jefe del Servicio Provincial del I.S.V.A. de fecha 21 de marzo de 1991 se le reconoció el derecho a obtener una subsidiación de préstamo cualificado con la consiguiente reducción del tipo de interés del 11% al 7,5% anual. Debe señalarse que el autor de la queja se había subrogado en el préstamo cualificado concedido al constructor, limitándose su petición de ayuda a la subsidiación de puntos de interés (del 11% al 7,5% anual).

Esta Institución pudo comprobar la existencia de un retraso en la efectividad económica de dicha ayuda, si bien tal retraso no resultaba imputable a la Administración de la Comunidad Autónoma que en estos supuestos se limita a reconocer el derecho de los ciudadanos a obtener la subsidiación, correspondiéndole al Ministerio de Obras Públicas su financiación.

Por otra parte, la Entidad de Crédito informó a esta Institución de la existencia de un retraso del Ministerio para el pago de estas ayudas, que se suele realizar a los cinco o seis meses desde la fecha en que la Entidad de Crédito remite la documentación presentada por el interesado a la Dirección General de la Vivienda.

Igualmente la Entidad de Crédito informó de la existencia de numerosos supuestos en los que el señalado retraso del Ministerio de Obras Públicas y Transportes en reconocer la efectividad económica de las ayudas, se agrava por la actuación del propio interesado, que desconoce la necesidad de tener que acudir a la entidad bancaria una vez que la Administración autonómica le reconoce el derecho a la subsidiación del tipo de interés; y, en la creencia falsa, pero a la vez razonable, de que dicha Administración autonómica es la que asume la financiación de tales ayudas, considera que es a esta Administración a la que le corresponde realizar la notificación a la Entidad.

Esta Institución resolvió remitir el expediente de queja al Defensor del Pueblo para que por éste se investigue el posible retraso del M.O.P.T. en el abono de las ayudas reconocidas por la Administración Autonómica; pero, al mismo tiempo y con el fin de evitar situaciones semejantes de cara al futuro, se formuló a la D.G.A. Sugerencia de que:

En la resolución administrativa en la que se reconoce el derecho a la subsidiación del tipo de interés de préstamo cualificado se haga constar que dicho reconocimiento exige para su efectividad práctica que el interesado lo comunique a la entidad bancaria donde tiene concertado el préstamo.

5. Ordenación Territorial. Medio Ambiente

	1992	1991	1990	1989	1988	Total
Expedientes incoados	51	47	22	7	5	132
Expedientes archivados	15	15	22	6	5	63
Expedientes en tramitación	36	32	—	1	—	69

Este año 1992 ha sido un año importante para el medio ambiente. La celebración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo en Río de Janeiro, aunque ha constituido un fracaso en sus declaraciones y convenios en opinión de muchos ciudadanos, al menos ha generalizado la conciencia ecológica. A nivel nacional la Administración central ha iniciado el proceso de la planificación hidrológica en cuencas supracomunitarias, de la que tan importantes consecuencias se derivarán para la calidad de vida de los ciudadanos. Los medios de comunicación se han ocupado muy especialmente de divulgar problemas generales del medio ambiente y episodios contaminantes aislados, que han puesto de manifiesto una situación difícil y compleja que precisa de una decidida intervención administrativa y de extender aún más en los comportamientos ciudadanos la preocupación ecológica, para hacer efectivo el derecho constitucional al medio ambiente.

En Aragón durante el pasado año han visto la luz leyes de contenido y trascendencia para el medio ambiente. La Ley 1/92, de 17 de febrero, de medidas para la ordenación integral del Somontano del Moncayo; la Ley 2/92, de 13 de marzo, de creación del Consejo de Protección de la Naturaleza, que recientemente ha quedado constituido; la Ley 11/92, de 24 de noviembre, de Ordenación del Territorio; la Ley 12/92, de 10 de diciembre, de Caza.

A la preocupación reflejada en estas disposiciones, hay que añadir actuaciones de la Administración de la Diputación General de Aragón. En el ámbito de la protección y gestión de espacios naturales, la constitución del Consejo de Protección de los Glaciares Pirenaicos por el Departamento de Ordenación Territorial, y la constitución del Patronato del Parque de Guara por el Departamento de Agricultura; a nivel organizativo, la asignación de competencias a la Dirección General de Medio Ambiente, denominada en la actualidad de Restauración del Territorio. Y modificaciones de trascendencia que habrán de producirse con la

creación ya anunciada de la Agencia de Medio Ambiente dependiente del Departamento de Presidencia, para coordinar la gestión administrativa y controlar las actuaciones en materia de medio ambiente según se ha hecho público.

Esta Institución en ningún caso podía permanecer ajena a la creciente preocupación social, que se nos ha venido haciendo patente de forma constante y por muy diversos cauces, por todo cuanto puede afectar al derecho a disfrutar de un medio ambiente acorde con lo que cabe esperar en un Estado civilizado y democrático a fines del siglo XX. Por ello, a tenor de esta preocupación tan generalizada como patente, esta Institución decidió en el año 1992 realizar investigaciones de oficio a partir normalmente de noticias divulgadas en los medios de comunicación que se han formalizado a través de la apertura de expedientes informativos que hemos denominado de «información previa» en los que el Justicia solicita información de la Administración o Administraciones en principio afectadas por actuaciones de las que pudiera derivarse una lesión de derechos, y tras su análisis resuelve si concurren circunstancias que exijan una intervención formal de oficio de esta Institución o del Defensor del Pueblo.

A estas actuaciones de oficio de la Institución relacionadas con la protección del derecho al medio ambiente hemos dedicado uno de los epígrafes de esta parte del Informe, en el que esencialmente hemos seguido el esquema de años anteriores. Las quejas reflejan asimismo esa preocupación social por el medio ambiente y la mejora de la calidad de vida, que se diversifica muy especialmente en los temas tratados bajo el epígrafe de «Actuaciones contrarias a la conservación de la naturaleza» en el que tienen cabida la protección de los recursos naturales y culturales (Camino de Santiago, Balneario de Panticosa), la gestión de recursos de forma que se compatibilice conservación y desarrollo (Pirineo y Moncayo, el impacto ambiental de las actuaciones y los efectos de los agentes contaminantes en el caso de nuestros ríos, etc.

Para terminar con esta introducción conviene señalar que la Ley Orgánica 9/92, de 23 de diciembre, transfiere a Aragón competencias de desarrollo legislativo y ejecución dentro del marco de la legislación básica del Estado en materia de normas adicionales de protección del medio ambiente, que habrán de ser incorporadas al Estatuto de Autonomía de Aragón. Con independencia de consideraciones sobre si la Ley equipara Aragón a otras autonomías, lo cierto es que la ampliación de competencias en materia de protección del medio ambiente sitúa al ciudadano en mejores condiciones de exigir de los poderes públicos la adopción de medidas que eviten el deterioro ambiental, y en condiciones de igualdad con respecto a ciudadanos de otras Comunidades.

5.1. Actividades insalubres

Ya en el anterior Informe se dedicó un epígrafe a la problemática medioambiental que plantean los establecimientos ganaderos, desgajándolos, a diferencia de los primeros Informes sobre el funcionamiento de la Institución, de otras actividades igualmente sometidas al Reglamento de Actividades Molestas Insalubres Nocivas y Peligrosas. Ello obedecía a las circunstancias de fondo de las quejas,

comunes a todas las planteadas, que no eran otras que la falta de adopción de medidas por las Administraciones municipales ante el incumplimiento de las prescripciones del Reglamento de Actividades Molestas Insalubres Nocivas y Peligrosas, y al hecho de que su procedencia de distintos puntos de nuestro territorio, indicaba que este problema tenía una incidencia general en la calidad de vida de los habitantes de los municipios aragoneses del medio rural, o al menos era común a muchos de ellos.

Sustantivamente, el ejercicio de actividades ganaderas emplazadas próximas a las viviendas ocasiona aun en condiciones normales de funcionamiento molestias, por ruidos, olores o por las sustancias que eliminan, pudiendo llegar a alterar las condiciones normales de salubridad e higiene del medio ambiente. Para aminorar o al menos reducir al mínimo estos efectos, el Reglamento de Actividades Molestas Insalubres Nocivas y Peligrosas prevé la técnica de las medidas correctoras, que unida a la del emplazamiento y las distancias con arreglo a los Planes de ordenación urbana, garantizarían su funcionamiento sin afectar ni a los vecinos inmediatos ni al medio ambiente; y el cumplimiento de estos requisitos se constata a través de la licencia municipal, que a la Alcaldía compete conceder, en la que se contemplan la repercusión de la actividad sobre la sanidad ambiental, los sistemas correctores a utilizar y su eficacia. Pues bien, el hecho de que el emplazamiento inadecuado en el casco urbano sea motivo para la denegación de la licencia, en la práctica da lugar a que las actividades se ejerzan sin licencia municipal, y por tanto en condiciones irregulares puesto que ello hace presumir la falta de control administrativo sobre la forma en que funcionan, con la tolerancia de la Administración municipal; situación que viene a lesionar los derechos de los ciudadanos afectados por las molestias, al no dar la Administración solución al problema sin justificación a su entender e incluso al no recibir respuesta a sus solicitudes. Es en definitiva la indefinición en muchos casos de la Administración, que si reconoce el problema no adopta todas las medidas para su solución, la que sitúa a los afectados en indefensión.

Ciertamente tiene difícil justificación para el ciudadano que padece las molestias e incomodidades derivadas del funcionamiento de un establecimiento de este tipo, y al que además la normativa de la razón en tanto exige el requisito de la previa licencia para el ejercicio de una actividad clasificada, la ausencia de decisiones administrativas que hagan efectivo su derecho a una calidad de vida digna y a condiciones de habitabilidad en su vivienda. Ante ello la Administración municipal, que al amparo de la normativa aplicable está facultada para acordar el cese de la actividad, se resiste a adoptar una medida a nadie se le escapa conflictiva, que inevitablemente perjudicará a los intereses del vecino titular de la actividad.

Ante este conflicto El Justicia siempre ha transmitido a las Corporaciones municipales, tras analizar su actuación, la necesidad de articular medidas que den solución al problema vecinal aun a medio plazo; medidas que respondan al derecho de los ciudadanos a un medio ambiente digno y a una actuación administrativa eficaz. Se trata, en definitiva, de modificar posturas de la Administración que transmiten al ciudadano la idea de que aquélla no actúa, ya en su sentido más estricto por la aplicación administrativa del silencio por respuesta, ya en el sentido más amplio por la

falta de concreción en la solución al problema o por no justificarse suficientemente, a juicio de los afectados por las molestias, la postura adoptada; y que dan lugar a la indefensión de los ciudadanos ante cuestiones de competencia puramente administrativa.

Expediente DI-156/91-E

Esta problemática se refleja en el presente expediente, que dio lugar a que El Justicia dirigiera una Sugerencia al Ayuntamiento de Paracuellos de Jiloca, tras dejar en suspenso su tramitación durante varios meses por haberse sometido a los Tribunales.

El estudio del asunto y de la actuación administrativa aportó los siguientes datos:

En 1986 se denuncia ante el Ayuntamiento las molestias de la estabulación de ovejas en edificios situados en el casco urbano. Desde entonces se exigen medidas del titular de la actividad, según los informes de los sanitarios locales; a pesar de ello en 1990 se reiteran las denuncias ante la Administración, que responde expresamente remitiendo en su caso a la competencia del Ayuntamiento para solucionar la cuestión.

Del informe del Ayuntamiento resulta que se vienen exigiendo medidas para paliar las molestias que el establo ocasiona y vigilando su cumplimiento, con lo que no puede hablarse propiamente de inactividad administrativa. Transitoriamente el Ayuntamiento tolera esta situación permitiendo el uso de la cuadra y el corral para la estabulación de ovejas, aunque no dispone de licencia del Reglamento de Actividades Molestas Insalubres Nocivas y Peligrosas, como uso fuera de ordenación (art. 60 LS), con lo que en principio la actuación municipal se justifica en haber ajustado su intervención a los criterios de proporcionalidad y congruencia, del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales.

Tras su valoración, ésta fue la Resolución que se ha remitido a la Corporación afectada:

En su día esta Institución recibió informe en relación con la queja presentada, por la actuación de ese Ayuntamiento ante las denuncias que han venido formulando vecinos de ese municipio a causa del funcionamiento de una actividad ganadera en el casco urbano próxima a sus viviendas.

Examinada la problemática planteada para posibilitar un procedimiento de este Justicia sobre la procedencia o no de la queja, que tiene su origen en una denuncia reiterada desde el año 1986 y actuaciones posteriores cuya cita se omite por ser conocidas por ambas partes, se concluye lo siguiente:

1.º) Por esa Corporación se ha venido exigiendo al titular de la actividad, según el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, la adopción de medidas correctoras para paliar las molestias derivadas de su normal funcionamiento y garantizar que reúne las debidas condiciones higiénicas-sanitarias; girándose las oportunas inspec-

ciones por los sanitarios locales en respuesta a las reclamaciones de los vecinos más próximos a la explotación.

2.º) Si la actuación anterior ha respondido a las reclamaciones ciudadanas, también ha atendido a los intereses del titular del establecimiento puesto que se ha tolerado su funcionamiento, a pesar de no disponer de la preceptiva licencia municipal ni reunir condiciones para obtenerla; con arreglo a los principios de proporcionalidad y congruencia que han de presidir la intervención administrativa.

Ahora bien, no puede omitirse que una explotación ganadera ocasiona molestias medioambientales que, aun en condiciones normales, son inherentes a su funcionamiento. En atención a garantizar eficazmente la eliminación de estas molestias el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas prevé la técnica de su emplazamiento alejado de núcleos habitados (art. 4.º). Técnica que, pese al tiempo transcurrido, se mantiene plenamente vigente; y así, la Orden de la Diputación General de Aragón de 8 de abril de 1987 incluye establecimientos de hasta 100 cabezas de ganado ovino en la categoría de pequeñas explotaciones ganaderas, exigiendo de forma indicativa una distancia entre 100 y 150 metros del núcleo de población.

Teniendo en cuenta lo anterior, esta Institución estima que la solución definitiva al problema habrá de pasar por el traslado de la actividad ganadera fuera del casco urbano; objetivo que aconseja el establecimiento de plazos y previsiones para hacer realidad el alejamiento del núcleo habitado de forma que no se perjudique más de lo estrictamente imprescindible al propietario del establecimiento ni se prolonguen indefinidamente las molestias a los vecinos más próximos.

En consecuencia, aun estimando que la actuación municipal ha dado respuesta a la reclamación de los vecinos exigiendo y controlando la adopción de medidas correctoras que garantizasen las condiciones higiénico-sanitarias de la actividad, El Justicia de Aragón viene a SUGERIRLE, en uso de las facultades conferidas por la Ley 4/1985 reguladora de El Justicia de Aragón, que adopte las medidas oportunas para dar una solución al problema que afecta a los vecinos de ese municipio a causa del funcionamiento de una actividad ganadera dentro del casco urbano, tendentes al traslado a un emplazamiento alejado del núcleo de población; estableciendo plazos, si fuera necesario, para su traslado y extremando el control del cumplimiento de las medidas correctoras exigidas en tanto esta situación irregular persista.

Sugerencia que a la redacción del presente Informe nos encontramos a la espera de recibir contestación.

Expediente DI-23/90-E

Antes de terminar es necesario referirnos a la Sugerencia que se formuló al Ayuntamiento de Ejea de los Caballeros a causa de la inexecución de los acuerdos municipales

de clausura de un establecimiento ganadero, que reflejamos en el Informe correspondiente del año 1991 (págs. 139-140) haciendo constar la falta de respuesta de la Administración. Pues bien, la Alcaldía nos ha comunicado que en el mes de mayo de 1992 se vino a acordar la ejecución subsidiaria de los acuerdos, procediéndose al precinto de la actividad.

Por último, aun cuando el tema no ha sido objeto de queja formal ante la Institución pero sí afecta al medio ambiente y a los aragoneses, estimamos de interés reflejar aquí el problema medioambiental que origina el vertido y eliminación de las aguas residuales y purines procedentes de instalaciones ganaderas, y referirnos a la actuación de la Diputación General de Aragón al respecto. La conclusión de la Administración autonómica ha sido la necesidad de elaborar una disposición general sobre distancia de las explotaciones ganaderas y una directriz sobre control y recogida de residuos ganaderos, creando a estos efectos una Comisión «para la propuesta de acciones sobre instalaciones ganaderas» la cual habrá de cumplir su cometido en un plazo de seis meses. Con independencia de ajustarse a este plazo, que finaría en el mes de marzo de 1993; de la idoneidad de un órgano colegiado específico para llevar a cabo este cometido, del que se sabe su composición pero no su forma de funcionamiento; y con independencia asimismo de la efectividad de una disposición y una directriz como solución al problema, pues no hay que olvidar que ya la Orden de 8-4-87, conjunta de los Departamentos de Urbanismo, Agricultura y Sanidad de la Diputación General de Aragón, a que antes nos hemos referido, aprobó la Instrucción para aplicar el Reglamento de Actividades Molestas Insalubres Nocivas y Peligrosas a instalaciones ganaderas estableciendo las condiciones a las que atenerse para proteger el medio ambiente y la salud. Con independencia de todo ello insistimos, y de la efectividad de esta medida para solucionar el problema que nos plantea dudas, la creación de esta Comisión apunta a la necesidad de la colaboración y coordinación entre Administraciones y Departamentos afectados, y a la dificultad en dar solución a los problemas medioambientales cuando, a falta de una atribución clara de competencias, aquéllas dependen del voluntarismo y disposición casi personal de sus miembros.

5.2. Actividades contrarias a la conservación de la naturaleza

El derecho constitucional a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona así como el deber de conservarlo, y la correlativa obligación de los poderes públicos de velar por la utilización racional de los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, tiene su más fiel reflejo en las actuaciones que se incluyen en este epígrafe, que en referencia directa a los recursos disponibles, naturales, culturales, entre otros, insiste en una visión del derecho al medio ambiente amplia y relacionada con derechos contenidos en otros preceptos constitucionales, y con otras disciplinas y técnicas necesarias para hacer efectivos los mismos.

Recursos naturales y ambientales, fuentes contaminantes, técnicas de ordenación y reequilibrio territorial, protección del patrimonio ambiental y cultural, son conceptos

entrelazados que se refieren al ejercicio del derecho contemplado en el art. 45 de la Constitución Española. La protección de los recursos en su más amplio espectro por las Administraciones públicas, su actividad o inactividad, que puede vulnerar este derecho constitucional ha sido precisamente objeto de un importante número de quejas resueltas durante el año 1992. No obstante, para dar una visión de cuáles son las preocupaciones ciudadanas sobre este tema así como la problemática que plantea la defensa de este derecho colectivo, nos referiremos a las quejas que han sido objeto de Recomendaciones de esta Institución, y apuntaremos otras archivadas tras no apreciar irregularidad en la actuación administrativa por su incidencia específica a nuestro entender en el tema que nos ocupa.

La protección del camino de Santiago a su paso por Aragón

Expediente DI-329/88-E y DI-221/89-E

El camino de Santiago fue declarado conjunto histórico-artístico en el año 1962. Sin embargo, a pesar de que por la Diputación General de Aragón se vienen desempeñando las funciones en materia de Patrimonio Histórico en virtud de lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía, el análisis de la cuestión ha revelado que la atención prestada por la Administración en Aragón ha sido insuficiente. Formulada queja por colectivos y ciudadanos en relación con la situación del Camino a su paso por Jaca, analizada la problemática general que planteaba la conservación, rehabilitación y protección de esta ruta, El Justicia resolvió dirigir recomendación al Departamento de Cultura y Educación de la Diputación General de Aragón, que transcribimos a continuación.

Hay que tener en cuenta que la vigente Ley del Patrimonio Histórico Español, de 25-6-85, otorga la consideración de Bien de Interés cultural a los declarados con anterioridad histórico-artísticos y los somete al régimen de protección previsto en la norma. La Comunidad Autónoma ostenta competencias para la protección del patrimonio histórico y tiene por tanto la obligación de hacer efectivos los principios contenidos en el art. 46 de la Constitución Española, garantizar la conservación y promover el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran.

La recomendación se formuló el 14-4-92 en los siguientes términos:

La queja presentada por los ciudadanos se ha referido a tres extremos. En primer lugar, a la existencia de un error de grafismo en el trazado definitivo del Camino de Santiago, aceptado por el Consejero Coordinador, en el que el Camino de la Cantera o de Morocones figura como «trazo bajo asfalto» cuando en realidad es camino de tierra. La confusión según los ciudadanos, se debe a que hay una nueva calle paralela al camino, que está asfaltada.

En segundo lugar, la queja se refiere a la insuficiente protección del Camino de Santiago frente a actuaciones de terceros. El crecimiento urbano de localidades y municipios por cuyos términos discurre el

Camino, el acercamiento al Camino de actuaciones urbanizadoras, son agresiones de las que el Camino pudiera ser objeto, puesto que agresión sería cualquier actuación que tendiera a su desvirtualización como tal.

En tercer lugar, en íntima relación con lo anterior, se alega la necesidad de un régimen específico para la protección del Camino en Aragón.

Antecedentes sobre la recuperación y conservación del Camino de Santiago

En el año 1962 se declara el Camino de Santiago conjunto histórico artístico. Disposiciones posteriores, como la Orden de 9 de marzo de 1971, derogada por la de 24 de mayo de 1978, recogen el Camino de Santiago como Ruta Turística con la finalidad de mejorar la ordenación de la promoción turística.

Sin embargo, es el 8 de abril de 1987 cuando se suscribe un Convenio de Cooperación para la recuperación y revitalización del Camino de Santiago por los Ministerios de Obras Públicas y Urbanismo, Cultura y Transportes, Turismo y Comunicaciones. En dicho Convenio se prevén múltiples actuaciones destinadas a la recuperación de la traza del Camino y mejora de accesos; red de carreteras y vías pecuarias; restauración del patrimonio Histórico-Artístico; ordenación y explotación del Camino; rehabilitación de edificios y señalización del Camino, etc.

Aragón, junto con otras Comunidades Autónomas por las que discurre el Camino se adhiere a este Convenio en la reunión celebrada en Santiago de Compostela el 22 de noviembre de 1987. Consecuencia de esta adhesión es la creación de la Comisión Técnica de Coordinación para la recuperación y revitalización del Camino de Santiago por Decreto 96/1988, de 24 de mayo (Boletín Oficial de Aragón de 3 de junio de 1988). Esta Comisión es un órgano interdepartamental de carácter técnico, cuya función es impulsar y coordinar las acciones a realizar en el tramo aragonés y elaborar propuestas concretas de actuación.

Con vistas a la celebración en 1993 del Año Santo Compostelano, Aragón ha participado con otras Comunidades Autónomas en reuniones que tendrían como finalidad mejorar las condiciones del Camino, según han reflejado los medios de comunicación. Ello se confirma con la promulgación del Decreto 1530/1991, de 18 de octubre, por el que se crea el Consejo Jacobeo (Boletín Oficial del Estado de 29 de octubre de 1991), como órgano de colaboración entre las Administraciones del Estado y las Comunidades Autónomas interesadas.

Por último, hay que destacar que el Camino de Santiago fue declarado por el Consejo de Europa Primer Itinerario Cultural Europeo (Resolución 987/84) y por el Ministerio de Cultura se va a solicitar ante la UNESCO la declaración de Patrimonio de la Humanidad. Ello da una muestra más del valor histórico y cultural de esta senda de peregrinos.

Actuación de la Diputación General de Aragón

Según la información facilitada por el Gobierno Autónomo, desde el año 1990 existe una partida presupuestaria destinada al Camino de Santiago, utilizada fundamentalmente para hacer practicable la senda; además, se han llevado a cabo campañas para la promoción y divulgación del camino. Medidas que en principio parecen insuficientes tanto para la protección como para la recuperación del Camino de Santiago como hecho y recurso cultural de valor indiscutible.

Por lo que a la protección del Camino se refiere, la Dirección General de Patrimonio Cultural y Educación del Departamento de Cultura de la Diputación General de Aragón informaba en su día que el Decreto 2224/62, de 5 de septiembre, por el que se declaró conjunto histórico-artístico el llamado Camino de Santiago, no era susceptible de aplicación generalizada a todo lo que constituyese camino que llevase a Santiago, sino solamente a los edificios, lugares, etc., que se hubieran determinado al dictar el Decreto o que en lo sucesivo se fijasen o delimitasen. Sin embargo, al parecer ni el Patronato Nacional ni los Provinciales (los de Navarra y Logroño se constituyeron) llegaron a delimitar el conjunto histórico-artístico, de lo que se concluía en la escasa efectividad del Decreto citado.

De ello resultaría que, pese a la declaración de protección que afecta al Camino de Santiago, las medidas concretas de aplicación estarían constituidas por la norma de aplicación directa contenida en el art. 73 del vigente Texto Refundido de la Ley del Suelo; y por la obligación de los ayuntamientos de solicitar con carácter previo a la concesión de licencia para cualquier edificación o actuación en el Camino o su entorno, el preceptivo informe de la Comisión Provincial de Patrimonio Cultural (en la actualidad Comisión Provincial de Ordenación del Territorio), de conformidad con lo establecido en los artículos 20.3 y 23 de la Ley del Patrimonio Histórico-Artístico. Salvo que se hubiera redactado un Plan Especial de Protección del área afectada u otro instrumento de planeamiento de los previstos en la legislación urbanística que cumpliera, en todo caso, las exigencias de la citada ley (art. 20.1).

En este sentido, nos consta que la Diputación General de Aragón se ha dirigido a Ayuntamientos por cuyo territorio discurre el Camino recordándoles las limitaciones anteriores, mediante escritos de 29 de marzo de 1988 (dirigidos a todos los Ayuntamientos afectados) y de 4 de julio de 1991 (dirigido al Ayuntamiento de Jaca en particular).

La eficacia, sin embargo, de estos mecanismos para articular la protección del Camino mejoraría de existir medidas y condiciones concretas de aplicación general en el ámbito de Aragón; corrigiendo la indeterminación que en el momento actual se deriva de la prescripción de armonía de la legislación urbanística, que ha de precisarse a partir de las características de cada caso concreto, y contemplando las limitaciones particulares que desde el punto de vista de la protección del Camino como bien cultural la Administración

Autónómica estimase conveniente, como organismo competente para la protección del patrimonio histórico. Estos elementos entendemos contribuirían a mejorar las condiciones de protección y la seguridad jurídica de los ciudadanos, interesados en la realización de actuaciones que pudieran afectar al Camino; superando el sistema de establecer las medidas y condiciones caso por caso o mediante el informe del oportuno instrumento de planeamiento, caso de que éste se hubiera aprobado en todos los municipios afectados por el trazado.

En definitiva, hay que destacar que, pese a la escasa efectividad de la declaración del Camino como conjunto histórico-artístico a los efectos de protección, no se ha adoptado por la Diputación General de Aragón disposición específica de carácter general con esta finalidad. Tampoco las Normas complementarias y Subsidiarias de Planeamiento de la provincia de Huesca contienen mención a este extremo en sus normas de Protección (3.2 y 3.9), a pesar de que, a nuestro entender, el interés del Camino supera el ámbito municipal, y los criterios de protección podrían subsumirse en las funciones que a las Normas se atribuye. Ya obedezca a una omisión voluntaria o involuntaria, ya debido a una falta de colaboración entre los Departamentos de Cultura y Ordenación Territorial de la Diputación General de Aragón, la cuestión ha sido que en lugar de tomar la iniciativa el Gobierno Autónomo en la adopción de medidas generales para la protección del Camino, deja a la iniciativa de los municipios afectados las medidas de protección del Camino, a pesar de las dificultades que aquellos tuvieron para desarrollar el instrumento previsto en el artículo 20 de la Ley del Patrimonio, y sin considerar la necesidad de abordar el tratamiento del Camino desde un punto de vista que excede del municipal, como lo excede el propio trazado, y cuya importancia trasciende también del interés local.

En otro orden de cosas, aun cuando desde 1990 se han realizado actuaciones para recuperar el Camino haciendo practicable la senda, al parecer no se ha culminado la delimitación física del trazado del mismo a su paso por Aragón, necesaria para la identificación del mismo y para evitar confusiones a la hora de determinar qué es Camino de Santiago y cuáles son las limitaciones que de ello se derivan, así como para difundir su importancia histórica y cultural dentro de nuestro patrimonio.

Por todo ello, entendiendo que las medidas adoptadas hasta el momento son insuficientes, y sin perjuicio de las actuaciones que se prevean en el ámbito del Camino de Santiago consecuencia de la colaboración entre las Administraciones de Estado y las Comunidades Autónomas interesadas; en uso de las atribuciones que me confiere la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora de El Justicia de Aragón, he resuelto dirigir a V.E. la siguiente

RECOMENDACION

PRIMERO: Que por el Departamento de Cultura y Educación de la Diputación General de Aragón se

culmine la delimitación física completa del trazado del Camino de Santiago en Aragón, necesaria para su identificación y para facilitar su defensa frente a posibles agresiones.

SEGUNDO: Asimismo, que en atención al interés supramunicipal del Camino se considere la conveniencia de establecer un régimen específico de carácter general para la conservación y protección del Camino de Santiago, estableciendo las limitaciones y condiciones exigibles, para la defensa de este bien y garantía de la seguridad jurídica de los administrados.

TERCERO: Que se adopten las medidas convenientes para revitalizar la utilización del Camino como parte de la oferta cultural, turística y de ocio de nuestra Comunidad Autónoma, acordes con la importancia histórica de este bien.

CUARTO: Por último, que se promueva la rectificación de grafismo en el trazado del Camino aceptado por el Consejo Coordinador, en el que el Camino de la Cantera o de Morocones aparece como trazo bajo asfalto, siendo que, según información de la Unidad de Carreteras de Huesca, su firme es de tierra y no está pavimentado.

La delimitación física del Camino es un factor determinante para su protección, que no se garantiza por la existencia de una normativa específica aun cuando ésta pueda contribuir a su protección y defensa; pero la mera existencia de la norma no es garantía de su cumplimiento. El conocimiento de lo que efectivamente es el Camino físico es ya una señal ante los que pretendieran hacer alguna actuación e incluso ante los propios usuarios del Camino, que facilitaría el ejercicio, dado el caso, de la acción pública prevista en la Ley del Patrimonio.

El establecimiento de un régimen general para la conservación y protección del Camino es otro instrumento conveniente, que habría de promover la Diputación General de Aragón. Es improbable que los municipios afectados, de entidad generalmente pequeña tengan interés en redactar instrumentos específicos de planeamiento (el Plan Especial de Protección es el previsto); más bien sería el Plan General (del que dispondrán pocos municipios afectados por el trazado) o las Normas Subsidiarias Municipales las que contendrían previsiones de protección, pero no los Proyectos de Delimitación de Suelo Urbano, que es el instrumento previsto para pequeños municipios de escaso desarrollo.

La existencia de un régimen general implica dotar de una relevancia pública al Camino, acorde con su importancia aunque no sea ésta su finalidad; y ello puede contribuir a un grado de conocimiento y concienciación sobre este bien cultural que sirva a su protección. Otro efecto sería la determinación de las condiciones exigibles con carácter general, y no caso por caso, lo que contribuiría a la seguridad jurídica de los administrados.

En relación con esa nota de relevancia pública se encontraría la revitalización del Camino, a través de las utilidades de que es susceptible compatibles con su conservación y protección. La escasa utilización del Camino lle-

varía al abandono y al olvido, con lo que otras actuaciones administrativas se revelarían ineficaces.

Lamentablemente no hemos tenido contestación de la Administración a la Resolución anterior, a pesar de haberla solicitado y, transcurrido un plazo prudencial, reiterado del Departamento de Cultura. Ignoramos por tanto si se han adoptado medidas al respecto y si se ha considerado la posibilidad de adoptar una regulación general de protección para el Camino, con la participación de los Departamentos afectados y la colaboración en su caso de colectivos interesados en el tema.

Puede que la Diputación General de Aragón haya realizado actuaciones sobre el Camino, o al menos así podría entenderse a la vista de las noticias que con motivo del Año Jacobeo aparecen en los medios de comunicación. Pero ello no justifica ante el ciudadano que tiene derecho a exigir la actuación de la Administración en defensa de sus derechos, ni ante esta Institución por cuanto impide el ejercicio de las funciones encomendadas por las Cortes aragonesas, la falta de contestación formal a las Recomendaciones.

Balneario de Panticosa

Expediente DI-747/90-E

La preocupación por la conservación y protección del patrimonio natural, arquitectónico y cultural del Balneario de Panticosa, frente a un proyecto de iniciativa privada para su remodelación que podía poner en peligro este bello paraje del Pirineo aragonés y su entorno, fue objeto de queja en esta Institución. En este supuesto la agresión objeto de la queja se derivaba de un proyecto sobre el que no había resolución administrativa con lo que se ha mantenido abierta para el seguimiento y análisis de la actuación de la Administración.

La queja en este caso se formuló por un ciudadano residente en Madrid y asiduo visitante del Pirineo aragonés al tener noticias en una visita al Balneario en el verano de 1990 de la existencia de un proyecto para crear una zona residencial y turística en este enclave. No es hasta meses después, en diciembre de 1990, que se hace pública la aprobación inicial por el Ayuntamiento de Panticosa de la modificación de las Normas Subsidiarias de Planeamiento y del Plan Especial de reforma interior del Balneario, que planteaba la remodelación de edificios existentes en el Balneario y la construcción de nuevas edificaciones, con la creación de 4.000 plazas turísticas repartidas entre hoteles y apartamentos.

El previsible impacto en fase de construcción y explotación del territorio, el entorno y el paisaje, derivado de los nuevos usos y construcciones, el aumento de población, la incidencia del tráfico, los residuos sólidos y las aguas residuales, entre otros factores, revelaban la insuficiencia del denominado estudio de impacto ambiental aportado por la empresa al PERI, que el Ayuntamiento de Panticosa remitió a nuestra solicitud de información.

La oposición de ciudadanos, entidades e Instituciones a este proyecto fue amplia desde el momento en que se tuvo conocimiento del mismo. Desde la aprobación de la

Proposición no de ley 45/90, sobre el Balneario de Panticosa por las Cortes Aragonesas, a las alegaciones a los expedientes en trámite de competencia municipal que se presentaron durante el período de información pública, pasando por las propuestas que colectivos profesionales formularon solicitando ante la Diputación General de Aragón la declaración de bien de interés cultural para el Balneario como conjunto histórico. Todo ello sin duda han sido elementos importantes para que por la Diputación General de Aragón, en concreto por los departamentos de Cultura y Ordenación Territorial competentes en materia de protección del patrimonio histórico y de urbanismo se hayan adoptado medidas para la conservación y protección del Balneario, de las que concluimos que no había irregularidad en la actuación administrativa que justificase la intervención de esta Institución, aunque entendemos que habrá que seguir el desarrollo del proyecto.

Resumidamente la inexistencia de irregularidad se desprende de las siguientes actuaciones:

— Se ha incoado expediente de declaración de Bien de Interés Cultural-conjunto histórico, abarcando una superficie de unas 58 has. (580.300 m²), que viene a coincidir con el ámbito territorial del PERI inicialmente propuesto por los promotores. Ello en cuanto a la competencia del Departamento de Cultura como organismo competente para la protección del patrimonio histórico, con arreglo a la Ley 16/1985 y el Decreto 111/1986.

La Comisión Provincial de Ordenación del Territorio de Huesca ha denegado la modificación de las Normas Subsidiarias de Planeamiento relativa al Balneario y el PERI presentado, manifestándose a favor de un Plan Especial de Protección y Rehabilitación que no distorsione sus valores culturales ni afecte al entorno natural, y de la justificación y concreción de edificabilidades y volúmenes, en ejercicio de las competencias atribuidas en materia de urbanismo en los Decretos 135/91 y 70/92.

De entrada por tanto se han paralizado las actuaciones que hacían peligrar el Balneario y su entorno. Ahora bien, se plantean cuestiones pendientes para el futuro, teniendo en cuenta que el proyecto no se ha abandonado sino que se encontraría sometido a revisión.

La incoación como Bien de Interés Cultural es positiva por cuanto se aplica provisionalmente el régimen de protección previsto para los Bienes de Interés Cultural lo que implica la intervención de la Diputación General de Aragón para cualquier actuación que se pretenda en la zona, ya mediante autorización, informe previo, suspensión de obras, etc.

Hay que tener en cuenta que el expediente de declaración ha de resolverse en VEINTE MESES, y que si caduca no puede volver a iniciarse en los tres años siguientes. Esperamos por tanto que la instrucción se ajuste a los plazos y a los artículos 12 y 13 del Decreto 111/86 (información pública por afectar a inmuebles, audiencia al Ayuntamiento, informes preceptivos).

Se estaría modificando el Plan Especial para adecuarse a las exigencias de la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio; cumpliendo además el art. 20 de la Ley,

que obliga a redactar un Plan Especial de Protección en el que están implicados el Ayuntamiento y la Diputación General de Aragón.

Para terminar hay que apuntar que las actuaciones administrativas en marcha están atribuidas a departamentos distintos de la Diputación General de Aragón, el de Ordenación Territorial y el de Cultura, que podrán ejercer coordinadamente sus respectivas competencias con la intervención además de la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio en las funciones que antes ostentaban las C. de Patrimonio Cultural. Algo tendrá por otra parte que decir el Departamento de Agricultura en cuanto a los efectos en el entorno natural del Balneario aun cuando no fuera necesaria declaración de protección de las previstas en la Ley 4/85, de espacios naturales y para la protección de la flora y fauna.

La protección de los recursos naturales, espacios y hábitats en el Pirineo aragonés

Expedientes DI-229/92, 357/91, 1.043/90, 157/90-E

Son variadas las quejas que se han archivado durante el pasado ejercicio relacionadas con el deterioro ambiental del Pirineo, derivado de actividades de los particulares sometidas al control de la Administración, y en términos generales de la actividad o inactividad administrativa.

En el Informe de 1991 nos referimos a la queja formulada con motivo de la falta de estudios del impacto sobre el medio natural y socioeconómico que habría razonablemente de provocar la candidatura de Jaca para la celebración de los Juegos Olímpicos de invierno de 1988. Ya expusimos que la actuación de la Diputación General de Aragón había consistido en extender el régimen de protección urbanística del Decreto 85/90 al territorio previsiblemente afectado por la candidatura, medida positiva pero insuficiente; la entidad de la actuación y la preocupación que había provocado en sectores ciudadanos y en el municipio de Jaca justificaban plenamente la realización de estudios de impacto y el sometimiento al procedimiento de evaluación del impacto ambiental. Frente a ello la postura oficial consistió en posponer la evaluación del impacto ambiental hasta saber el resultado de la elección, con lo que rechazada la candidatura el motivo concreto de la queja podía considerarse resuelto. Sin embargo esta Institución se ve en la obligación de apuntar para lo sucesivo que posturas como la mantenida en el caso de Jaca 98, no contribuyen a garantizar la protección del medio ambiente, pues la decisión principal del emplazamiento y la localización de las actuaciones necesarias para la celebración de los Juegos sin alternativas, únicamente permite la adopción de medidas a posteriori; ni tampoco dan transparencia a la actuación pública especialmente importante en proyectos de trascendencia social como en este caso. En definitiva, la actuación administrativa vulneró elementos fundamentales de garantía del derecho al medio ambiente, eliminando el carácter preventivo de los instrumentos de control ambiental, en particular de la evaluación de impacto ambiental, y la valoración de la participación pública que se exige en el procedimiento; trámite especialmente valioso en el Derecho ambiental, que ha institucionalizado la necesidad de valorar la incidencia social de los proyectos.

En el ámbito de la CC.AA. disposiciones generales aprobadas desde el año 1990 en materia de ordenación territorial han introducido, casi puede afirmarse que han generalizado como técnica, la exigencia de estudios de impacto diferentes del estudio de impacto y la declaración de impacto ambiental reguladas en el Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental y el Decreto 148/1990, de 9 de noviembre, de la Diputación General de Aragón sirvan de ejemplo. El análisis técnico del impacto ambiental sobre el medio ambiente natural y el paisaje y la integración en el entorno de la acción proyectada, previsto en el Decreto 85/90 y en las Normas Subsidiarias y Complementarias de ámbito provincial; o el análisis del impacto territorial sobre el patrimonio natural y cultural y la población, previsto en la Ley de Ordenación del Territorio. Esta diversidad de instrumentos cuyo contenido no es único, que aparecen regulados en normas distintas, y que no tienen una única definición de referencia, puede dar lugar a confusión e incluso a situaciones de inseguridad jurídica en el administrado. Por ello entendemos que sería conveniente refundir el contenido de estas disposiciones aclarando cuáles son los documentos que se exigen al ciudadano y cuál es su contenido, en un esfuerzo por mejorar su relación con la Administración, cuando además se trata de una materia que es relativamente novedosa tanto para la Administración como para los profesionales del sector privado.

La protección del medio natural en el Pirineo plantea importantes problemas, en los que subyace la oposición conservación-desarrollo, y la necesidad de compatibilizar la protección de los recursos naturales con la mejora de la calidad de vida de sus habitantes. Convertir el Pirineo en una reserva para el disfrute de la población de la ciudad a costa de sus propios habitantes, que ya han padecido la despoblación y las duras condiciones de vida derivadas de la deficiente comunicación, la climatología adversa, etc., supondría lesionar los más elementales derechos ciudadanos y vulnerar el principio de igualdad. Como tampoco se justificaría la destrucción de los recursos naturales aplicando exclusivamente criterios de crecimiento económico.

Citaremos, aunque más adelante se hará mención de otros casos, la queja promovida por un colectivo en la que se exponía el riesgo que para la supervivencia de los escasos ejemplares de oso pardo que quedan en el Pirineo aragonés podía suponer la tala de un hayedo en el valle de Echo. Solicitada información del Departamento de Agricultura de la Diputación General de Aragón sobre los aprovechamientos forestales previstos y la incidencia medioambiental de la actuación, se informa a El Justicia de las medidas especiales para regular la caza en la zona de presencia regular del oso pardo que se habían adoptado, y de las limitaciones establecidas al aprovechamiento de la madera en el proyecto de ordenación, para preservar el equilibrio entre suelo y vegetación y la fauna en peligro de extinción. Asimismo se apuntaba a que en la medida de lo posible se seguían propuestas de gestión atendiendo a la protección de la población del oso, pero que algunas de ellas resultaban de muy difícil cumplimiento. Del análisis de la cuestión se concluyó que no existía irregularidad administrativa, y que la actuación concreta estaba justificada. Sin embargo, entendiendo que la conservación de las especies pasa por el mantenimiento de su hábitat, su alimentación, entre otras condiciones, se ha solicitado de la Diputación General de Aragón que nos aclare lo actuado en cumplimiento de la

Ley 4/89 y el Decreto 439/90, que incluyen en el Catálogo de Especies Amenazadas al oso pardo con categoría de «en peligro de extinción» lo que obliga a la Comunidad Autónoma a la elaboración y aprobación de un Plan de Recuperación; extremos sobre los que al redactar este Informe no se ha recibido respuesta.

El deterioro ambiental producido por las extracciones de áridos realizadas en los ríos del Alto Aragón se planteó en una queja en la que, solicitada información de la Comisaría de Aguas de la Confederación Hidrográfica del Ebro, se concluyó no apreciando irregularidad administrativa, pues las actuaciones denunciadas habían dado lugar al expediente sancionador por no disponer de autorización administrativa, y preventivamente se había ordenado la paralización de las obras. Sin embargo hay que significar que la situación de las riberas y, en general, del medio natural afecto a los ríos deja que desear, a pesar de que la ley contiene previsiones suficientes para valorar la incidencia en el medio ambiente de las actuaciones, exigiendo un estudio de sus efectos y garantías para la restitución del medio. Cabe pensar que una dificultad proviene de la tradicional escasa concienciación de las empresas dedicadas a extracciones; también como antes hemos apuntado, la Administración y sus técnicos se enfrentan con un tema novedoso, que hasta fechas relativamente recientes no había preocupado a sus responsables, en el que podría plantearse incluso la necesidad de una especialización.

Si preocupa la degradación de las riberas, no preocupa menos la calidad de las aguas de los ríos. Así se planteó en una queja formulada por un Ayuntamiento de la provincia de Huesca referida a la contaminación del río Cinca, que achacaba a los vertidos de aguas residuales de actividades industriales y a la insuficiencia del canon de vertido para evitar aquellos. Examinada la queja, teniendo en cuenta su contenido genérico y el interés de las cuestiones planteadas, solicitamos información de la Confederación Hidrográfica del Ebro sobre los siguientes extremos:

— Sobre los efectos de la implantación del canon de vertido en actividades industriales con objeto de evitar o reducir al menos la contaminación de las aguas, según la estimación del organismo de cuenca.

— Si habían acaecido hechos que se haya estimado oportuno poner en conocimiento del Ministerio Fiscal por si hubiera lugar a su tipificación como delito ecológico.

— Sobre las medidas específicas que se vinieran adoptando para evitar la degradación de riberas y del medio natural afecto al río Cinca, ya hubieran dado lugar a la denegación de autorizaciones, al establecimiento de condiciones en las mismas, o a la obligación de restaurar el medio afectado.

La Confederación Hidrográfica del Ebro informó que en este caso los regadíos y ocasionalmente, las actividades ganaderas son la principal fuente de contaminación de las aguas, seguidos por los vertidos urbanos sin depuración previa, y, en último lugar, por los vertidos industriales. La Confederación además informó:

Por lo que se refiere a hechos que hubiesen podido tipificarse como delito ecológico cabe señalar que en

el territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón no se ha producido ninguna denuncia ante el Ministerio Fiscal.

Por último, esta Confederación para evitar la degradación de riberas y del medio natural afecta al río Cinca se sirve de los medios que, al efecto, previenen la Ley de Aguas (L.A.) y el Reglamento del Dominio Público Hidráulico (R.D.P.H.), consistentes en que toda utilización del dominio público requiere autorización o concesión administrativa (art. 49 y 50 L.A.); el requerimiento al peticionario de una concesión o autorización administrativa, en los supuestos de riesgo o degradación o contaminación del medio ambiente, de un estudio de impacto (art. 236 y siguientes R.D.P.H.); la vigilancia ejercida por la policía de aguas (art. 235 R.D.P.H.) el establecimiento de condiciones en las autorizaciones y concesiones a que se refiere el Capítulo II, Título III del R.D.P.H.; la renovación de autorizaciones de vertido (art. 262 R.D.P.H.); la incoación de expedientes de denuncia y de sanción (art. 262 y siguientes del R.D.P.H.).

Concretamente, durante 1990 y hasta septiembre de 1991, en el río Cinca se han incoado veintinueve expedientes sancionadores: 3 por riesgo ilegal, 12 por extracción de áridos en cauce o zona de policía, 5 por vertidos contaminantes (aguas residuales, purines...), 2 por vertidos contaminantes (tierras, escombros...), 3 por obras en cauce o zona de policía, 3 por incumplimiento de órdenes o requerimientos de este Organismo y 1 por navegación sin autorización.

Posteriormente la situación en cierto modo ha variado y el Organismo de Cuenca ha admitido la necesidad de incrementar el control de los vertidos de aguas residuales y de establecer la prohibición de efectuar extracciones de áridos en ciertos ríos y tramos, lo que se corresponde con la percepción colectiva de que los problemas denunciados existen y que es necesario adoptar todas las medidas posibles para evitarlos.

Actuación administrativa en la problemática derivada de las obras de urbanización en ejecución en Añón del Moncayo

Expediente DI-68/92-E

En el Informe del año 1991 (págs. 162-170) nos referimos a la problemática derivada de la urbanización construida en Añón del Moncayo, siguiendo un asunto que desde sus inicios fue planteado ante esta Institución y al que hubo referencias en anteriores Informes anuales. Si en un principio la incidencia ambiental del entonces proyecto de actuación urbanística en las proximidades del Parque Natural del Moncayo, cuya ampliación se estaba discutiendo, motivó la intervención de la Institución, las circunstancias posteriores han centrado la actuación de El Justicia en el cumplimiento de las condiciones exigibles a las obras de urbanización y de edificación, y de los requisitos que el abastecimiento de agua y el vertido de las aguas residuales habrían de reunir; y en la ineficacia, cuando no inactividad, de la Administración que provocaba la indefensión de los habitantes del municipio limítrofe de Alcalá de Moncayo.

Al cierre del anterior Informe se planteaban unas primeras conclusiones derivadas de la respuesta remitida por el Departamento de Ordenación Territorial de la Diputación General de Aragón el 21-2-92 que debemos resaltar fue el único que dio respuesta a la Recomendación de esta Institución allí transcrita. Así resultaba que las reiteradas denuncias de la Alcaldía de Alcalá de Moncayo se empiezan a resolver expresamente, mediante acuerdos notificados a los interesados y, por tanto, a los denunciantes, desde julio del pasado año 1991, lo que suponía formalmente una actuación administrativa correcta, a la que el ciudadano tiene derecho, que hasta ese momento había sido atendido generalmente con el silencio de la Administración a sus repetidas denuncias.

Las obras correspondientes a la depuradora se han venido realizando sin disponer de licencia y, ante este hecho, la actuación de la Administración Pública, y no sólo la de la Diputación General de Aragón, había sido ineficaz, lo que provocaba la indefensión de los ciudadanos reclamantes.

La empresa había solicitado la licencia de obras para la Estación Depuradora de Aguas Residuales, que el Ayuntamiento de Añón no había resuelto; sin embargo ante este silencio no había acudido a la Comisión Provincial de Urbanismo a formular su solicitud, haciendo uso de la facultad que prevé el art. 9 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales cabe pensar que era más ventajoso carecer de un pronunciamiento expreso de la Administración, que pudiera ser impugnado, cuando, por otra parte, no había tenido obstáculos para ejecutar las obras aun careciendo de permisos, pues las órdenes de suspensión del Ayuntamiento de Añón, de 24-6-91 y 3-7-91, y de paralización de las obras no se habían cumplido. Beneficiándose en definitiva la empresa de la falta de actuación administrativa.

La iniciativa del Ayuntamiento de Añón ha sido la principal determinante para que las obras de la Estación Depuradora de Aguas Residuales siguieran su curso, sin estar autorizadas, pues acordada por aquel su suspensión, aun sin efectos en la práctica, queda sin contenido la adopción de este acuerdo, para el que está facultada la Administración Autonómica (arts. 184 L.S. y 29 R.D.U.), por Administración diferente a la municipal, dado el carácter prevalente de la competencia del Ayuntamiento.

Sin embargo esta circunstancia nada tenía que ver con la imposibilidad de suspensión de las licencias municipales, a que se aludía por el Departamento de Ordenación Territorial, y al nuevo régimen establecido en los arts. 63 y siguientes de la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local, por el simple hecho de que no existía tal licencia. Es decir, no hay acto ni acuerdo que impugnar o cuya anulación solicitar.

La Diputación General de Aragón apunta la falta de decisiones por parte de las otras Administraciones afectadas (Ayuntamiento de Añón y Confederación Hidrográfica del Ebro). Hay que lamentar que efectivamente no se había dado muestra de intentar dar una solución a este problema, repetidamente planteado, lo que evidenciaba un defectuoso actuar administrativo que no se ajusta a la demanda de un municipio de garantía de que el agua de que se abastece

no resulte afectada por la instalación de depuración de otro núcleo.

Pues bien, lo que inicialmente se apuntó como un riesgo para el abastecimiento del municipio de Alcalá, derivado de un defectuoso actuar de la Administración, se constató en la investigación que se llevó a cabo con motivo de la filtración y escorrentía de las aguas residuales de la urbanización a la acequia Morana, de la que se abastece la población de Alcalá, que dio lugar a la queja DI-68/92-E.

Solicitada el 27-2-92 información de los Departamentos de Sanidad y de Agricultura de la Diputación General de Aragón, y de la Confederación Hidrográfica del Ebro, ante los que el Ayuntamiento había denunciado la situación, el 10-3 se recibió informe del Servicio Provincial de Sanidad que señalaba lo siguiente:

El pasado 12 de febrero, técnicos de este Servicio Provincial de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo, giraron visita de inspección comprobándose que las balsas de la depuradora de aguas residuales estaban llenas de agua de red y todavía no se había comenzado a verter agua residual.

Por ninguna parte se encontraron indicios de que se hayan producido rebosamiento de las balsas para producir escorrentías. Respecto a las filtraciones a la acequia no se cree posible que puedan producirse, teniendo en cuenta el estudio hidrogeológico que se adjunta y que la acequia es de hormigón.

Respecto al abastecimiento de agua de Alcalá de Moncayo, le adjunto fotocopia de análisis realizados al agua de la red desde mucho antes de que se estableciera la urbanización Cumbres del Moncayo siendo siempre No Potable por contaminación bacteriana. Todos estos análisis se le han remitido al Sr. Alcalde de Alcalá de Moncayo, advirtiéndole que es responsabilidad del Ayuntamiento el suministro de agua potable a la población.

A juicio de los técnicos de este Servicio Provincial de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo, el peligro para la salud de los habitantes de Alcalá de Moncayo no es debido al agua residual de Cumbres del Moncayo, sino a la falta de cloración en el agua de su propio abastecimiento.

El 27-3 se recibe el informe del Departamento de Agricultura con el contenido siguiente:

Con fecha 6 de noviembre de 1990, la Comisaría de Aguas de la Confederación Hidrográfica del Ebro solicita informe de esta Dirección General de Ordenación Rural sobre vertidos de aguas residuales procedentes de la urbanización antes citada, a efectos, en especial, de la incidencia que pudiera tener dicho vertido «en la vida piscícola».

Con fecha 24 de enero de 1991, por esta Dirección General de Ordenación Rural se remite el informe solicitado, en el que, visto el Proyecto de la «Estación depuradora de aguas residuales de la Urbanización Cumbres del Moncayo (Zaragoza)» y entre otros con-

siderandos, se pone de manifiesto que la carga contaminante no está especificada en la salida del efluente antes de su infiltración en el terreno y que se desconoce la efectividad del llamado «filtro verde».

Se considera en dicho informe que puede autorizarse el vertido de aguas residuales, «siempre y cuando las características del efluente, a la salida de las lagunas, previa a la filtración en el terreno, estén dentro de los límites que establece el Real Decreto ya citado para el consumo de agua potable y población piscícola».

A la vista de otro escrito del Sr. Alcalde de Alcalá de Moncayo, personal técnico de la citada Sección del Medio Natural se personó, el pasado día 17 de febrero, en el lugar de los hechos y de la información recabada se puede considerar lo siguiente:

1.º En el día de la visita no se estaban produciendo filtraciones, ni existía caudal de entrada de aguas residuales a las balsas.

2.º Existen rasgos morfológicos que indican que se han producido filtraciones en la intersección del camino de Morana con el talud en el que se produce el vertido de aguas residuales a su salida de las balsas de depuración.

No puede observarse la salida de la tubería de desage que parte de las balsas y conduce las aguas residuales hacia el talud, ya que ésta discurre enterrada y no ha sido construido un registro.

3.º La filtración compuesta por un caudal de cantidad y calidad desconocidas, tuvo como destino final (a 100 m. de la filtración) la acequia de Morana.

4.º Según informa el Alcalde de Alcalá de Moncayo, no ha llegado agua residual a las balsas, ni han vuelto a producirse filtraciones con posterioridad a la fecha de la denuncia.

5.º Se han observado, en la construcción de la estación depuradora, diferencias importantes en relación al proyecto presentado para informe, tales como la localización y distancia en relación a la Urbanización y, consecuentemente, la localización y distancia respecto a Alcalá de Moncayo y el sistema de depuración, además de la utilización en el informe de datos erróneos. Concretamente, en relación a la denuncia que propicia este informe, se dice que «el caudal residual se infiltra a favor de una falla del terreno» cuando se ha comprobado que tiene como destino final un camino y una acequia cuya existencia fue omitida en el proyecto. La acequia abastece a Alcalá de Moncayo.

La situación del camino de Morana y de la acequia del mismo nombre, en relación a las obras de depuración, ya fue observada en la visita realizada en noviembre de 1990, pero su posible afección no se con-

sideró, ya que se tomaron como ciertos los datos aportados por el proyecto y cuya comprobación no es factible con los medios de la Sección del Medio Natural (existencia de una falla que favoreciera la infiltración de las aguas residuales, profundidad de enterramiento de la tubería de evacuación, etc.)

Tal como ya se señaló, en el informe enviado a la Comisaría de Aguas, faltan datos importantes en el proyecto de depuración:

— Calidad del vertido de aguas residuales a la entrada a las balsas de depuración.

— Calidad y cantidad del efluente a la salida de las balsas y vertido en el talud.

— Consumo esperado por la vegetación, ya que se hablaba de un «filtro verde» (jaras y encinas), cuya efectividad debe ser puesta en duda teniendo en cuenta los consumos de agua de estas especies vegetales.

— Permeabilidad del suelo y del sustrato en el lugar del vertido (talud).

La inclusión de estos datos en el expediente debe ser obligatoria y no complementaria, debido a la importancia de los mismos en este contexto.

Paralelamente al desarrollo de estos hechos, se sitúa la circunstancia alarmante del cese de los vertidos a las balsas y, por tanto, al talud desde el día 8 de enero, lo que conlleva la no evacuación de las aguas residuales a través del procedimiento previsto y cuyo destino final se desconoce.

A la vista de lo anterior, solicitamos informe urgente de la Confederación Hidrográfica del Ebro, que tiene entrada en esta Institución el 24-4 y que nos señala que:

No se ha podido comprobar hasta ahora, que la estación depuradora de aguas residuales de la urbanización mencionada produzca filtraciones que afecten al abastecimiento de Alcalá de Moncayo.

En breve, se van a realizar unas pruebas con aguas limpias, para comprobar si se producen o no tales filtraciones que puedan afectar al abastecimiento mencionado.

Todavía no se ha dictado una resolución expresa al vertido de aguas residuales de la urbanización indicada.

En los días siguientes mantenemos contactos con el Director General de Ordenación Territorial y Urbanismo que nos remite las actuaciones llevadas a cabo desde el Departamento de Ordenación Territorial y los acuerdos adoptados por la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio en relación con las denuncias que la Alcaldía de Alcalá de Moncayo había formulado, que evidenciaban cambios en la disposición del Departamento tendentes a dar una respuesta a la problemática planteada en el ámbito de sus competencias.

Examinado el asunto y con la urgencia que el caso requería, el 6-5-92 se adopta por El Justicia la siguiente Resolución:

Ante esta Institución se ha venido denunciando por el Ayuntamiento de Alcalá de Moncayo la situación de indefensión en que el municipio y habitantes de Alcalá se han encontrado ante la falta de respuesta administrativa a la ejecución irregular de las obras de urbanización correspondientes a la Urbanización Villa Cumbres del Moncayo, en el término municipal de Añón, muy particularmente con motivo del riesgo, a su entender, que se derivaba de la propuesta de depuración de las aguas residuales de la citada urbanización, por infiltración en el terreno, en una finca situada por encima de la acequia Morana, de la que se abastecen los vecinos de Alcalá.

Esta circunstancia, junto con la ausencia de una solución al abastecimiento de agua de la Urbanización, fue considerada en la Resolución de esta Institución de 17 de julio de 1991, en la que se recomendaba la suspensión de las actuaciones que se venían realizando en la urbanización y la paralización cautelar de las obras, en tanto no dispusieran de las autorizaciones exigibles. Recomendación que se dirigió a la Diputación General de Aragón, como Administración sometida a la supervisión directa de esta Institución con arreglo a su Ley Reguladora, y de la que se dio traslado a las otras Administraciones afectadas, el Ayuntamiento de Añón y la Confederación Hidrográfica del Ebro.

En la Resolución de referencia se apuntaba a la inquietud que el vertido de aguas residuales, cuya autorización estaba en trámite, había provocado en los habitantes del municipio de Alcalá, que temían por las condiciones sanitarias de su propio abastecimiento; y se insistía en la ineficacia de las medidas administrativas adoptadas hasta ese momento. El vertido y el abastecimiento de la urbanización se encontraban sin resolver, pese a lo cual se había tolerado la ejecución de obras al margen de licencia o autorización, pasividad que contribuía a la indefensión del municipio limítrofe, que no había encontrado respuesta satisfactoria a una cuestión esencial, que no es otra que su demanda a que el vertido de aguas residuales de la urbanización no afecte a las aguas de su abastecimiento.

A lo anterior se han sumado otros hechos que han venido a agravar la situación. Junto a la ocupación de las viviendas por sus propietarios esporádicamente, se ha denunciado desde enero del presente año escapes de agua de las balsas, cuya escorrentía ha sido apreciada en la intersección del camino de Morana con el talud en el que se produce el vertido de aguas residuales a su salida de las balsas de depuración, con destino final en la acequia de Morana. En segundo lugar, en los días finales del mes de abril se han iniciado por la empresa constructora nuevas excavaciones, al parecer en el punto en el que se había producido la escorrentía de aguas, sin disponer tampoco en este caso, de licencia o autorización.

Finalmente, durante el pasado fin de semana una nueva correntía de las aguas residuales de la depuradora hasta la acequia La Morana ha provocado que el abastecimiento del municipio de Alcalá tuviera que ser cortado a causa de la contaminación producida, con el consiguiente riesgo para la salud de las personas que de un hecho de esta gravedad se ha podido derivar.

A la vista de lo expuesto, y de información facilitada por los Departamentos de Ordenación Territorial, Sanidad y Agricultura de la Diputación General de Aragón, y por la Confederación Hidrográfica del Ebro, esta Institución estima lo siguiente:

PRIMERO: Las obras correspondientes a la estación depuradora de aguas residuales de la Urbanización se han venido realizando sin disponer de licencia o autorización y, ante este hecho, la actuación de la Administración Pública, y no sólo la de la Diputación General de Aragón, ha sido ineficaz, provocando la indefensión de los ciudadanos reclamantes.

A pesar de los requerimientos formulados por la Diputación General de Aragón al Ayuntamiento de Añón y a la empresa Constructora, ésta no ha solicitado licencia de obras para la estación depuradora. Asimismo, las medidas adoptadas por el Ayuntamiento de Añón han sido ineficaces pues, tras acordar la suspensión en su momento de las obras, mediante resoluciones de 24-6-91 y 3-7-91, no adoptó otras medidas para hacer cumplir sus propios acuerdos, lo que constituye una irregularidad que suscita una razonable desconfianza en los ciudadanos afectados por la ejecución de tales obras, y cierra sus posibilidades de defensa a falta de la voluntad de la Administración en ejecutar sus propios actos. Ejecución que, como prevé el art. 24 del Texto Refundido del Régimen Local, corresponder ejercer al Alcalde.

En la actualidad, según denuncias formuladas en los últimos días del mes de abril, se están realizando nuevas obras en el emplazamiento de la estación depuradora por lo que procedería que se dictase nueva orden suspendiendo de inmediato tales actos, con arreglo al art. 184 de la Ley del Suelo y 29 del Reglamento de Disciplina Urbanística, entendiéndose que dicha orden, de carácter cautelar, puede ser adoptada por el Alcalde o el Presidente de la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio.

Esta Institución es consciente de que la falta de actuación por parte del Ayuntamiento de Añón, cuya competencia urbanística prevalece sobre la de la diputación General de Aragón, ha sido la principal determinante para que las obras de la estación depuradora de aguas residuales se ejecutasen y se hayan reanudado en los días pasados. Pero asimismo estima que, ante la situación creada, es necesaria la adopción urgente de todas las medidas legalmente previstas de reacción ante la ejecución de las obras citadas sin licencia, para las que asimismo está facultada la Diputación General de Aragón, con arreglo a la legislación estatal y al Decreto de 7 de julio de 1980.

SEGUNDO: El riesgo que para el abastecimiento de agua del municipio de Alcalá pudiera derivarse del vertido de aguas residuales de la Urbanización y del sistema de depuración propuesto, en el que subyacen cuestiones como la idoneidad del emplazamiento (por su cercanía al municipio de Alcalá y a la acequia de que se abastece) o la capacidad filtrante del terreno, constituyen cuestiones de orden técnico sobre los que esta Institución no puede manifestarse. †

Sin embargo, los hechos acaecidos, lamentablemente tras las reiteradas denuncias del municipio de Alcalá reclaman una atención especial por parte de las Administraciones implicadas al problema planteado, y a la reconsideración en su caso del emplazamiento de la depuradora y del sistema de depuración previsto. Si bien la Confederación Hidrográfica del Ebro, a la hora de extender la autorización de vertido, ha de atender a la protección del dominio público hidráulico, el riesgo al abastecimiento de otra población constituye un factor de importancia primordial, que habría de aclarar los medios posibles con carácter previo a la concesión en su caso de la autorización, y no dejarlo a la espera de que, una vez la instalación se encuentre en funcionamiento, comprobar este extremo para que sus titulares adopten medidas para evitarla. Y aun cuando la Confederación hubiera previsto realizar pruebas con aguas limpias para comprobar si tal afección tuviera lugar, tampoco puede omitirse el hecho, aún ajeno a dicho organismo, de que las viviendas se vienen ocupando esporádicamente, hecho que agrava la situación planteada, desconociéndose por otra parte el destino de las aguas residuales se hubieran originado cuando no se vertieran a las balsas construidas.

En cualquier caso, llama la atención la ausencia de objeción por parte del Departamento de Sanidad de la diputación General de Aragón, que muy especialmente ha de velar por garantizar las condiciones sanitarias de los abastecimientos, en el procedimiento de autorización de vertido y la respuesta dada a esta Institución ante la queja formulada por las escorrentías que en los meses pasados se habían denunciado por el municipio de Alcalá; omitiendo entrar en el fondo del problema planteado, so pretexto de las condiciones del abastecimiento de Alcalá. Por el contrario, el informe emitido por el Departamento de Agricultura, sí vino a apreciar las escorrentías del vertido a través del camino de Morana, y no su filtración por la falta, como documentalmente se preveía, cuyo destino sería la acequia de Morana.

TERCERO: Conviene por último resaltar el hecho, ya apuntado, de que las viviendas de la urbanización vienen siendo utilizadas por sus propietarios sin disponer de cédula de habitabilidad ni licencia de primera ocupación, extremo preocupante si se tiene en cuenta que la urbanización no dispone de abastecimiento ni de depuración de las aguas residuales que origine, lo que supone, no sólo el incumplimiento de la legislación aplicable, sino un riesgo para la salud y el medio ambiente, que obviamente la Administración está obligada a prevenir, impidiendo la ocupación de las viviendas en tanto no se encuentren regularizados abastecimiento y vertido.

A la vista de lo expuesto, de la información recabada, y de la problemática derivada de la urbanización Villa Cumbres del Moncayo, cuyas viviendas se vienen ocupando, aun careciendo de licencia de primera ocupación y de autorización para vertido de sus aguas residuales, lo que supone un riesgo para el abastecimiento de la población de Alcalá de Moncayo, en uso de las atribuciones que le confiere la Ley 4/1985, de 27 de junio, El Justicia de Aragón ha resuelto lo siguiente:

PRIMERO: a falta de actuación por parte del Ayuntamiento de Añón de Moncayo, formular **RECOMENDACION** al Departamento de Ordenación Territorial de la Diputación General de Aragón para que ordene la suspensión inmediata de las obras que se han reanudado en el emplazamiento de la estación depuradora de aguas residuales de la urbanización Villa cumbres del Moncayo, de conformidad con el art. 148 de la Ley del Suelo, art. 13 del Decreto de la Diputación General de Aragón de 7 de julio de 1980 y concordantes.

SEGUNDO: Formular asimismo **RECOMENDACION** al Departamento de Ordenación Territorial de la Diputación General de Aragón para que, previos los trámites exigidos por la legislación vigente, disponga la demolición de las obras realizadas sin licencia y la restitución de la realidad física alterada, así como la imposición de sanciones a los responsables de las mismas.

TERCERO: **SUGERIR** a la Confederación Hidrográfica del Ebro que, a la vista de los hechos acaecidos y de las circunstancias concurrentes, adopte las medidas necesarias para dar una solución al problema del vertido de aguas residuales de la Urbanización, que se encuentra pendiente de autorización.

CUARTO: Formular **RECOMENDACION** al Departamento de Sanidad de la Diputación General de Aragón para que, además de la vigilancia y control de las aguas de consumo público, considere el posible riesgo sanitario que puede derivarse para los abastecimientos en los informes preceptivos que emite en la tramitación de autorizaciones de vertido.

QUINTO: dar traslado de la presente Resolución al Ayuntamiento de Añón, sugiriéndole que adopte las medidas necesarias para que las viviendas dispongan de los servicios necesarios para garantizar su habitabilidad y la no afección al medio ambiente. De lo contrario, si siguen utilizándose sin reunir las condiciones debidas, la urbanización seguirá siendo un punto de conflicto para los habitantes de la zona y sus futuros moradores, que en nada beneficiará a la convivencia.

SEXTO: Dar traslado de la presente Resolución al Departamento de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes; al Departamento de Sanidad, Bienestar social y Trabajo y al Departamento de Agricultura, «anadería y Montes de la diputación General de Aragón; a la confederación Hidrográfica del Ebro y al Ayuntamiento de Añón, Administraciones impli-

...cadas en el asunto planteado y al Ayuntamiento de Alcalá, presentador de la queja, con la Sugerencia de que, en la medida de sus respectivas competencias, y en el intento de dar una solución a la problemática planteada por la existencia de una urbanización que carece de abastecimiento y vertido en condiciones legales, y con la incidencia de que de ello se deriva para los ciudadanos afectados, los habitantes de la zona y los compradores de las parcelas, se articulen alternativas para regularizar la situación planteada.

En este sentido, esta Institución se ofrece nuevamente como mediadora en el conflicto, si todas las partes afectadas así lo aceptaran.

El texto es remitido a los Departamentos afectados de la Diputación General de Aragón, a la Confederación Hidrográfica del Ebro, al Ayuntamiento de Añón y al promotor de la queja, habiendo recibido respuesta sobre la postura favorable a la misma de los Departamentos de Ordenación Territorial y Sanidad de la Diputación General de Aragón y de la Confederación Hidrográfica del Ebro, como seguidamente reflejamos.

El Departamento de Sanidad, que se había pronunciado a favor del sistema de depuración al igual que las restantes Administraciones, y que desafortunadamente venía en su informe a culpar al Ayuntamiento de Alcalá en exclusiva de los problemas que podían plantearse en su abastecimiento, mostró su conformidad con la Recomendación que se le dirigió, que fue contestada en los siguientes términos:

1.º— Que estamos de acuerdo con el contenido de la Resolución de El Justicia.

2.º— Que el informe que en su día emitió el Servicio Provincial de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo de Zaragoza a la Confederación Hidrográfica del Ebro, se basaba en la documentación recibida: informe técnico que garantiza que las instalaciones eran adecuadas, tanto en relación a su ubicación como a su capacidad, lo que a nuestro juicio incluía su correcto funcionamiento ante cualquier contingencia, informe hidrogeológico que garantizaba la suficiente filtrabilidad del suelo para absorber todo el afluente.

Por otra parte, en las inspecciones realizadas en un principio, no se apreciaron deficiencias, aunque hay que señalar que no estaba en funcionamiento la instalación.

3.º— Posteriormente, se ha podido comprobar que el informe hidrogeológico no era correcto ya que el suelo no era filtrable y que el proyecto de las instalaciones presentaba deficiencias graves en cuanto a su ubicación y a su capacidad para seguir funcionando correctamente ante la afluencia de aguas de lluvia u otras incidencias.

Obviamente no había excusa a la falta de consideración de las circunstancias concretas del vertido que podía afectar a un abastecimiento de población desde el Departamento de Sanidad. Si la cuestión en definitiva reside en que el municipio de Alcalá ha de abastecerse de otras aguas por las características de las que circulan por la acequia Morana,

búsquese una solución; pero no es admisible «castigar» a una población con la inactividad en respuesta a la postura de su Alcalde, aun cuando parezca poco razonable. En cualquier caso, no puede aceptarse por muy importante que sea la depuración de las aguas residuales urbanas, que ésta se efectúe «a cualquier precio».

La Confederación Hidrográfica del Ebro ha denegado la autorización de vertido, al considerar que el vertido de las aguas residuales por infiltración en el terreno no es admisible, con lo que modifica el criterio mantenido con anterioridad. De la resolución denegatoria de la autorización, parece oportuno entresacar ciertos términos relacionados con los criterios técnicos que han aconsejado el cambio de postura de la Comisaría de Aguas:

...las razones por las que emitió informe favorable el 11 de septiembre de 1991 se basaban en que, tanto el sistema de depuración como la evacuación por infiltración en el terreno parecían correctos y la solución de la infiltración se apoyaba en un documento técnico suscrito en septiembre de 1990 y titulado «Estudio de permeabilidad del terreno para vertido estación depuradora de aguas residuales» no obstante ahora y después de las comprobaciones realizadas, propone que se revise tal informe, al menos en cuanto se refiere a la infiltración de las aguas residuales, que se ha demostrado que es inadmisibile, aunque el sistema de depuración fuera correcto.

Consecuentemente con ello, acaba proponiendo se deniegue la autorización de vertido de las aguas residuales en la forma solicitada, sin perjuicio de que la Empresa pueda replantear la cuestión proponiendo un sistema distinto de evacuación, aportando los proyectos técnicos oportunos que avalasen la nueva solución.

De la actuaciones practicadas (...) se deduce que, la solución propuesta por el Empresa peticionaria, de verter las aguas residuales por infiltración en el terreno es inadmisibile, al haberse evidenciado que, el terreno sobre el que se pretende hacer es impermeable y las aguas infiltradas aparecen en la ladera situada sobre la acequia Morana, con peligro de que acaben llegando a la misma y contaminando el abastecimiento de Alcalá, que se suministra de dicha acequia.

Por las razones apuntadas y aun cuando la solución depuradora se estimaba correcta en todos los informes emitidos, es incuestionable que no lo es el sistema de evacuación, procediendo, por consiguiente, denegar la autorización de vertido y advirtiéndole a la Empresa que deberá proponer otra solución avalada con los proyectos técnicos correspondientes.

Por último, el Departamento de Ordenación Territorial vino asimismo a aceptar la postura de esta Institución adoptando las medidas oportunas. Así nos informó el Sr. Consejero:

Habiendo recibido su resolución de 5 de mayo de 1992, derivada de las quejas presentadas ante V.E. en relación con la Urbanización «Cumbres del Mon-

cayo» sin perjuicio de las actuaciones realizadas el pasado 29 de mayo para 1992, para las que hemos contado con la presencia y mediación ofertadas por V.E. en su resolución, debo comunicarle que por la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio se ha actuado ya en el mismo sentido propuesto en su resolución, iniciando los expedientes necesarios para la suspensión y posterior demolición de las obras ilegales y demás actuaciones procedentes.

Para acabar hay que destacar de forma especial el cambio de postura y la disposición favorable a dar una solución al problema manifestada por el Consejero de Ordenación Territorial, su Director General de Ordenación Territorial, y por el Presidente de la Confederación Hidrográfica del Ebro y el Comisario de Aguas. Así se demostró en la reunión que se mantuvo el 29-5-92 de todas las partes afectadas incluidos propietarios y constructores, con la presencia de El Justicia en su función de mediación, de la que resultaron compromisos para dar una solución al conflicto y un acercamiento de posturas. Obviamente de no contar con la expresada colaboración de las Administraciones afectadas, y también de las partes, no habría sido posible un futuro entendimiento.

La exposición que antecede, recogiendo los problemas derivados de esta urbanización en que se ha solicitado la intervención de esta Institución, estaría incompleta si no mencionáramos a otra parte afectada por la actividad e inactividad, traducida a ineficacia, de la Administración, como lo han sido los propietarios de las viviendas. Una representación de los mismos se entrevistó con El Justicia exponiendo su problema y solicitando su intervención, y aunque en su mayor parte las cuestiones planteadas entraban en el ámbito de las relaciones jurídico-privadas entre propietarios y empresa constructora, cierto es que no podía ignorarse el problema social que este largo conflicto había creado. En un momento en que El Justicia había formulado ya Recomendaciones a la Administración y por ésta se habían adoptado resoluciones en la esfera de sus competencias respectivas, sólo podía ofrecerse como mediador entre propietarios y promotores siempre que ambas partes se avinieran a las propuestas de solución que pudieran formularse. Finalmente el marco de actuación de la mediación fue el de las obligaciones administrativas, según se desarrolló en la reunión a que nos hemos referido.

También se planteó ante esta Institución la falta de solución a la recogida de basuras y residuos urbanos procedentes de la urbanización; dado que las viviendas se venían utilizando aun de forma esporádica, a falta de servicio de recogida aquellas se depositaban sin control en los alrededores. Con independencia de la solución concreta que se articuló por la Dirección General de Ordenación Territorial de la Diputación General de Aragón, en cuya actuación no se apreció irregularidad por esta Institución, Administración y ciudadano, en este caso el Sr. Alcalde de Alcalá, manifestaron sus críticas cruzadas, y crispadas por su tono, a través de los medios de comunicación; posiblemente fuera la publicidad y el medio utilizado lo que dio lugar a que el asunto fuera planteado en las Cortes de Aragón, aun cuando se encontraba solucionado. En cualquier caso el problema de fondo, que no es otro que la no prestación de un servicio obligatorio de competencia municipal como la recogida de basuras, obliga a plantearnos las dificultades que pueden

derivarse de una actuación urbanizadora autorizada que ni guarda conexión ni está integrada en el entorno rural en el que se ubica, y desborda además las posibilidades de actuación de los Ayuntamientos que son los competentes para adoptar una solución.

Proyecto de instalación de una planta de tratamiento de residuos en territorio de la Comunidad de Castilla y León, próxima a la provincia de Zaragoza

Expediente DI-367/92-E

Las primeras noticias sobre este proyecto aparecen en los medios de comunicación el 27-6-92 provocando alarma y preocupación en los municipios zaragozanos próximos al emplazamiento previsto, en Monteagudo de las Vicarías en la provincia de Soria. El Justicia, entendiendo que tanto la planta como el tránsito viario de mercancías, entre otros factores, podrían afectar a los municipios y habitantes de la zona y al futuro desarrollo de la comarca, acordó el 30 de junio incoar expediente informativo solicitando información de la Dirección General de Medio Ambiente de la Diputación General de Aragón y de los Ayuntamientos que en principio podían resultar afectados para tener una visión completa del asunto (IPE-66/92).

A continuación, las actuaciones y noticias se suceden con rapidez. El 1-7-92 tiene entrada el escrito del Ayuntamiento de Alhama de Aragón por el que nos da traslado del Acuerdo Plenario adoptado para oponerse al proyecto, a la vez que solicita la comparecencia de la Institución en el trámite de información pública abierto por la Junta de Castilla y León. Teniendo en cuenta que el plazo finalizaba en ese mismo mes, la Asesora responsable del tema se puso seguidamente en contacto con el Servicio Regional de Medio Ambiente de la Diputación General de Aragón para que nos informara de las medidas que estuviera adoptando, confirmando que se estaba procediendo al estudio de la documentación relacionada con la planta vitrificadora para presentar alegaciones dentro del período de información pública. El 10-8-92 la Directora General de Restauración del Territorio informa que las alegaciones de oposición al proyecto se habían presentado, lo que nos hizo concluir que no había irregularidad en la actuación de la Administración de la Diputación General de Aragón.

Al iniciar este apartado mencionamos la ordenación del territorio como una de las técnicas para conseguir el equilibrio territorial, e incluso corregir desequilibrios. Ciertamente es que, desde el punto de vista de la ordenación territorial, la instalación proyectada para el tratamiento de residuos tóxicos y peligrosos era competencia de la Junta de Castilla-León y por ello en modo alguno se podría valorar el planteamiento consistente en que el destino final de los residuos industriales generados en zonas desarrolladas fuera en las más deshabitadas. En este caso, el problema preocupante desde la función de esta Institución de defensa de los derechos de los aragoneses era la previsible incidencia en el territorio y la población aragonesas de la instalación de la planta de tratamiento de residuos tóxicos y peligrosos en la provincia de Soria, lindante con Zaragoza.

Analizada en profundidad la cuestión para determinar las posibilidades de actuación de El Justicia en cumpli-

miento de las funciones encomendadas por la Ley 4/85, concluimos que existían lagunas importantes en el Estudio de Impacto de las que podría derivarse una vulneración del derecho a la salud y al medio ambiente de los ciudadanos aragoneses. Aun cuando esta Institución no podía valorar técnicamente en su integridad el Estudio al carecer de los medios necesarios, de los que la Administración sí dispone, de entrada la reducción del área previsiblemente afectada por el proyecto a la comarca de las Vicarías a partir del emplazamiento previsto para la instalación, desvirtuaba el contenido del Estudio de Impacto Ambiental y, por ende, de la Evaluación de Impacto ambiental que del mismo se pudiera emitir.

El ámbito de estudio se había reducido al propio municipio y a un entorno de unos 8 kms. de radio respecto al emplazamiento elegido, dentro de la provincia de Soria. Y ello a pesar de que el propio Estudio afirma que la fosa de Almazán-Ariza, unidad morfoestructural en la que se enmarca la unidad ambiental estudiada, en su parte oriental está capturada por la cabecera de la cuenca del Jalón, «diferenciándose administrativamente, aunque no física ni socioeconómicamente un sector zaragozano (Ariza) y otro soriano (Vicarías)».

A partir de ahí, la referencia al sector aragonés es inexistente. Si bien desde el punto de vista técnico un estudio de impacto ambiental precisa metodológicamente de la delimitación de unidades ambientales, pueden ser varias las afectadas por un proyecto. Y, en este caso, la proximidad de la instalación proyectada al territorio aragonés, el previsible impacto ambiental y socioeconómico, hacían necesaria la referencia al sector aragonés en el Estudio; de lo contrario nace desde su inicio viciado el objetivo de la evaluación de impacto ambiental, atendiendo al amplio ámbito que de la misma se pretende, que incluso contempla las relaciones sociales (artículos 5 y 6 del Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental).

La respuesta social ante el proyecto, manifestada desde el momento en que se expuso a información pública, por parte de la población aragonesa, constituye también un extremo omitido por el Estudio, cuando éste habría de indicar al menos los procedimientos utilizados para conocer el grado de aceptación o repulsa social de la actividad (artículo 10 del Reglamento). Postura apoyada por las Administraciones Públicas, regional y local, aragonesas y otras instituciones. En consecuencia, a los efectos que a la Institución de El Justicia incumbía, la instalación proyectada y la actuación administrativa llevada a cabo podía dar lugar a la vulneración de derechos de los aragoneses, principalmente de los habitantes de la zona previsiblemente afectada por el proyecto.

Administraciones públicas implicadas

Hay que apuntar que el Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental contiene una regulación específica para aquellas en las que el proyecto tenga repercusiones sobre el medio ambiente de otro Estado miembro de las Comunidades Europeas, previendo la intervención de la Administración del Estado, el intercambio de información, consultas y la creación de comités o comisiones. No figuran sin embargo medidas específicas para dirimir las discre-

pancias entre Comunidades Autónomas, ni tampoco entre Comunidades Autónomas y Administraciones Locales, aunque hay previsiones que servirían a este fin.

Así, el artículo 13 establece que, en la iniciación del procedimiento, el órgano administrativo de medio ambiente podrá efectuar consultas a personas, Instituciones y Administraciones previsiblemente afectadas por la ejecución del proyecto, con relación al impacto ambiental que, a juicio de cada una, se derive de aquel, o cualquier indicación que estimen beneficiosa para una mayor protección y defensa del medio ambiente, así como cualquier propuesta que estimen conveniente respecto a los contenidos específicos a incluir en el estudio de impacto ambiental.

Aun cuando, a tenor de dicho precepto, esta consulta sería potestativa, en el caso que nos ocupa, residenciada la competencia sustantiva para la realización o autorización del proyecto, así como la competencia ambiental, en la Junta de Castilla y León, este mecanismo constituiría una vía imprescindible para que las Administraciones aragonesas aportasen indicaciones y propuestas, evitando, en la medida de lo posible, discrepancias y, sobre todo, garantizando que el contenido del Estudio atendiera al objetivo de la Evaluación, en atención a la proximidad de la instalación proyectada al territorio aragonés y a los preVISIBLES impactos ambientales y socioeconómicos que afectarían a su población.

Al parecer, estas consultas no se habrían realizado por la Junta de Castilla y León, Administración sobre la que esta Institución carece de competencias. De ello se derivaría que no ha existido una aproximación a Administraciones públicas ni otros agentes previsiblemente afectados por la ejecución del proyecto, lo que plantea dudas comprensibles desde la perspectiva de los ciudadanos aragoneses, que se encuentran indefensos ante la ejecución de un proyecto que afectaría a sus condiciones de vida.

En segundo lugar, con arreglo a lo dispuesto en la Ley Básica 20/1986 de Residuos Tóxicos y Peligrosos, y el Reglamento para su ejecución, además de las facultades ejecutivas que corresponden al Estado sobre los residuos importados y exportados, corresponde a la Administración del Estado la coordinación de la política de residuos tóxicos y peligrosos en todo el territorio nacional, así como de las actividades relativas a estos residuos que afecten a más de una Comunidad Autónoma (artículos 11 de la Ley y 8 del Reglamento); competencias estrechamente ligadas al Plan Nacional de Residuos Tóxicos y Peligrosos.

Con independencia del impacto de la instalación de eliminación de residuos en el emplazamiento propuesto, la Administración del Estado no es ajena a la problemática planteada en el presente supuesto, en el que una instalación trataría residuos procedentes de otras Comunidades Autónomas, dentro del marco del Plan Nacional y de los objetivos de la Ley, que no son otros que la protección de la salud humana, la defensa del medio ambiente y la preservación de los recursos naturales.

A la vista de lo anterior, entendiendo que la instalación proyectada implicaría un riesgo para los derechos individuales y colectivos de los ciudadanos aragoneses, que pudiera afectar a la salud humana y al medio ambiente, cuya

protección y defensa está encomendada a El Justicia de Aragón, y considerando que para el cumplimiento de esta función las competencias de el Justicia se concretan en supervisar la actividad de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, no pudiendo ni tan siquiera dirigirse en solicitud de información a las Administraciones afectadas, por no tener su sede en la Comunidad Autónoma, entendimos que deberíamos de remitir el asunto al Defensor del Pueblo, aunque reconsideramos la cuestión ante las circunstancias del caso y las noticias que apuntaban a que la instalación no iba a prosperar.

Posteriormente confirmamos que efectivamente la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación Territorial de la Junta de Castilla y León había acordado que no autorizaría la instalación, y que la empresa promotora había formulado el desistimiento de su petición inicial y solicitado la retirada de los proyectos, con lo que dimos por terminada nuestra intervención. No obstante hay que apuntar que el destino y tratamiento de los residuos industriales, en particular de los tóxicos y peligrosos, es una de las asignaturas pendientes del medio ambiente en Aragón y a nivel nacional donde el Plan Nacional no ha llegado a cuajar, y en el que parece imprescindible el acuerdo entre Comunidades Autónomas y Administración central para dar una solución a este grave problema.

5.3. Actividades molestas

Como en anteriores Informes, en este lugar nos referimos a las quejas formuladas por ciudadanos por la vulneración de derechos que se producen como consecuencia de la actuación de la Administración en el control de actividades industriales y de establecimientos de ocio, en ejercicio de las competencias atribuidas por el Reglamento de Actividades Molestas Insalubres Nocivas y Peligrosas y el Reglamento General de Policía de Espectáculos y Actividades Recreativas. En realidad la distinción entre establecimientos sujetos a uno u otro Reglamento a nuestros efectos carece de relevancia y por ello los incluimos bajo el mismo epígrafe ya que, a pesar de que la legislación ha venido a diferenciarlos, siguen manteniendo elementos comunes como se refleja en las quejas que se tramitan sobre este tema. La problemática medioambiental que el ejercicio de las actividades presenta es similar, pues ambas originan molestias por ruidos, olores, humos, vertidos, etc., que exigen prever medidas correctoras para garantizar las condiciones de comodidad, seguridad e higiene; y la intervención administrativa sobre las mismas para autorizar su funcionamiento y asegurar que su ejercicio se desarrollará ajustándose a las condiciones impuestas, pues si bien tiene diferente régimen jurídico, también tiene elementos comunes.

El análisis de la actuación administrativa promovida por el ciudadano, en virtud de denuncia o de solicitud de licencia, fue el esquemas seguido en el anterior Informe, del que se desprendían conclusiones que siguen siendo válidas, al no haber variado básicamente las condiciones de la actuación. La insuficiencia y en ocasiones carencia de medios materiales y humanos de las Corporaciones locales para atender las solicitudes y denuncias que se plantean en esta materia; el proceso largo a que se somete la actuación de la Administración para exigir la corrección de deficiencias

que ocasionan molestias debido, no únicamente a la normativa que regula el procedimiento, sino a la falta de medios; la capacidad sancionadora de las autoridades municipales en atención al número de habitantes, que en ocasiones resulta desproporcionada al tipo de actividad y a la infracción. La falta en fin de la necesaria colaboración y coordinación dentro de la Administración y entre Administraciones, en un tema en el que precisamente pueden llegar a ser varias las implicadas en función de las respectivas competencias, tradicionalmente repartidas (Administración de las Comunidades Autónomas Departamentos de Ordenación Territorial, Industria, Sanidad, Agricultura; Administración del Estado —Delegación del Gobierno— Confederación Hidrográfica; y Administración local).

Este panorama se traduce, desde el punto de vista de la protección de los derechos de los ciudadanos, objeto de la labor de esta Institución, en un significativo número de quejas que plantean la vulneración del derecho a disfrutar de un medio ambiente digno, del derecho a que la vivienda de los afectados reúna las condiciones de habitabilidad exigibles. Detectándose, en último término, fruto de la labor de investigación, el funcionamiento de la Administración sin atenerse al art. 103 de la Constitución Española, esto es, a principios de eficacia y coordinación y con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho.

Expuesto lo anterior, insistimos en que las consideraciones contenidas en pasados Informes sobre esta materia siguen siendo válidas, por lo que a ellos nos remitimos para no cansar al lector. Sí reflejamos a continuación las actuaciones correspondientes al año.

Establecimientos de ocio

Expediente DI-96/91-E

La necesidad de aplicar criterios de coherencia y eficacia en la actuación de los diferentes Servicios Municipales competentes en materia de actividades con incidencia medioambiental, en este caso de un bar, dio lugar a la SUGERENCIA que el 30-1-92 se dirigió a la Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Zaragoza:

Con fecha 4 de marzo de 1991 se presentó escrito de queja ante esta Institución referido a las actuaciones llevadas a cabo por el Ayuntamiento de Zaragoza en relación con el funcionamiento de un bar en los bajos de una vivienda en la avenida de Pablo Gargallo, 23 de esta ciudad. El ciudadano alegaba que en el año 1988 había denunciado las molestias por ruidos que la actividad le ocasionaba, así como su ejercicio sin disponer de la oportuna licencia municipal de apertura, y que, ordenada la clausura del bar por este último motivo, el Ayuntamiento no había procedido a la ejecución forzosa del acuerdo, con lo que seguía padeciendo las molestias citadas.

Solicitada información del Ayuntamiento de Zaragoza, en particular sobre las actuaciones municipales que afectaban a los Servicios de Licencias y Medio Ambiente, relativas al asunto planteado, y examinada la documentación aportada por el presentador de la queja referida a actuaciones realizadas con posterioridad a la información facilitada por el Ayuntamiento en junio de 1991, para posibilitar el

pronunciamiento de El Justicia sobre la procedencia o no de la queja resultaba lo siguiente:

1.º.— En el año 1988 se denuncia ante el Ayuntamiento de Zaragoza el funcionamiento de la actividad de referencia sin licencia municipal de apertura y las molestias por ruidos que se derivaban de su ejercicio para los vecinos del piso inmediato superior. Las denuncias dan lugar a la incoación de sendos expedientes administrativos, según referencia 472119/88 y 3120729/88, que respectivamente son tramitados por los Servicios de Licencias y de Medio Ambiente de la Gerencia Municipal de Urbanismo.

2.º.— Por lo que se refiere a la denuncia por falta de licencia municipal, con fecha 2 de noviembre de 1990 la Alcaldía acuerda requerir al titular de la actividad para que proceda a su cierre voluntario. La clausura sin embargo queda en suspenso por acuerdo del Sr. Gerente de Urbanismo de fecha 12 de febrero de 1991, tras comprobar que el establecimiento disponía de licencia urbanística, concedida por el Consejo de Gerencia con fecha 11 de mayo de 1988, y que se encontraba en trámite la solicitud de licencia de apertura del anterior titular.

En dicho expediente figuraban los informes técnicos del Servicio de Medio Ambiente, aportados por los denunciantes, en los que constaba que la actividad no reunía las condiciones de las Ordenanzas Municipales de Medio Ambiente en materia de ruidos. Todo ello según la información facilitada por el Servicio de Licencias-Disciplina Urbanística.

3.º.— Por lo que se refiere a las molestias por ruidos denunciadas, por el Servicio de Medio Ambiente se efectúan varias inspecciones. Las mediciones realizadas en los meses de julio y noviembre de 1989 dan como resultado que la actividad, teniendo en cuenta los distintos focos de ruido existentes (aparato musical, televisión, movimiento de sillas y barriles, etc.), excedía los límites señalados en las Ordenanzas Municipales de Medio Ambiente, disponiendo de un aislamiento (47,4 dB) que permitía un horario de funcionamiento de 8 a 22 horas. Así se hace constar en el acuerdo de la Alcaldía de 2 de noviembre de 1990, estimatorio de la denuncia, que advierte que no podrá contravenirse el horario hasta tanto se subsanen las deficiencias apreciadas.

En junio de 1991 se informa desfavorablemente por los Técnicos Municipales el proyecto de insonorización presentado por el titular del establecimiento en cumplimiento de los acuerdos adoptados y, con arreglo a la advertencia formulada en el de fecha 9 de abril de 1991, se procede a su clausura.

4.º.— Encontrándose cerrada la actividad, se gira nueva visita de inspección por los Técnicos de Medio Ambiente con fecha 23 de julio de 1991, que informan que el aislamiento existente es superior en 2,4 dB al exigido para el funcionamiento de la actividad de 8 a 22 horas, proponiéndose medidas para subsanar las deficiencias que ciertos elementos del establecimiento (sillas) presentaban como condición a la licencia de apertura.

5.º.— Por resolución de fecha 26 de julio de 1991, aproximadamente un mes después de acordarse y ejecutarse la

clausura del establecimiento, la Alcaldía acuerda conceder licencia de apertura al titular de la actividad, sujeta a ciertas condiciones, resolviendo con fecha 31 de julio de 1991 levantar la clausura decretada. Acuerdos que son recurridos en reposición.

6.º.— Con posterioridad el ciudadano nos ha manifestado que, a pesar de los acuerdos adoptados y de la limitación horaria de funcionamiento de la actividad, el establecimiento permanece en ocasiones abierto excediendo el horario y produciendo molestias.

Como se desprende de lo expuesto, las circunstancias y hechos a que se refería la queja han sido ampliados y modificados por los acaecidos en meses posteriores; de lo que resulta que el estudio de la problemática planteada necesariamente pasa por considerar todas las circunstancias del caso, en atención a la misión que esta Institución tiene encomendada, la protección y defensa de los derechos de los ciudadanos, como establece la Ley 4/1985, de 27 de junio.

Teniendo en cuenta lo anterior, cabe hacer las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA: La licencia urbanística del establecimiento se concede por acuerdo de fecha 11 de mayo de 1988, haciendo constar expresamente que no podía instalarse en la actividad fuente alguna reproductora de música y teniendo en cuenta que los máximos niveles de ruido permitido serían los señalados en el art. 34 de la Ordenanza Municipal de protección contra Ruidos y Vibraciones. Resulta sin embargo que, como consecuencia de la denuncia formulada por el ciudadano, se comprueba por los Servicios Municipales que en la actividad se encontraban instalados aparatos, que originaban molestias a los vecinos; constando, por tanto, una doble irregularidad: de una parte, el incumplimiento de una de las condiciones de la licencia urbanística, y, de otra, el funcionamiento de la actividad sin licencia de apertura, lo que, en términos de la defensa de los derechos de los vecinos afectados, implicaría, cuando menos, la ausencia de la constatación de que el local y sus instalaciones se ajustaban a las previsiones del proyecto y a las medidas de sanidad y comodidad de obligatoria aplicación (art. 40 Reglamento de Espectáculos).

Pese a lo anterior, de la información facilitada por el Ayuntamiento resulta que, aún teniendo constancia de las circunstancias citadas, y habiendo acordado la clausura del establecimiento por carecer de licencia de apertura, se acuerda asimismo dejar en suspenso la clausura. Postura que si bien con carácter general resultaría admisible en razón a la demora en resolver las solicitudes de licencia de apertura y a evitar perjuicios innecesarios para los interesados en las mismas, resultaría en el presente caso difícilmente justificada, teniendo en cuenta que se había constatado de entrada el incumplimiento que, por otra parte, venía siendo causa de las molestias por ruidos que el ciudadano venía padeciendo.

Cierto es que la Alcaldía, a propuesta del Servicio de Medio Ambiente, resolvió advertir expresamente

al titular de la actividad de la limitación del horario de funcionamiento, como constaba en el informe técnico emitido como consecuencia de la inspección girada el 13 de noviembre de 1989. Y que en virtud de este acuerdo y otros que le siguieron, hasta proceder a la clausura de la actividad, se llegó a su regularización tras la retirada de las fuentes de ruido, comprobada en julio de 1991.

Sin embargo, desde el punto de vista del ciudadano que acude a la Administración para la solución de un problema de competencia administrativa, resulta difícilmente comprensible tanto la lentitud en la reacción administrativa (la primera denuncia data del año 1988, a la que sigue la comprobación de que existían instaladas fuentes de ruido incumpliendo por tanto condiciones de la licencia urbanística); como el hecho de que las resoluciones adoptadas sobre un mismo asunto, aún a propuesta de Servicios administrativos diferentes, no mantengan una unidad coherente sobre el fondo del problema. O, dicho de otro modo, no resuelvan todas las cuestiones planteadas por el ciudadano.

Ya en una ocasión anterior, esta Institución sugirió a ese Ayuntamiento la conveniencia de que se arbitrara la coordinación entre los Servicios Municipales implicados en la concesión de licencias y la disciplina ambiental. Pues bien, en el presente supuesto se viene a apreciar la ausencia de un criterio que aunase la actuación administrativa que se lleva a cabo por ambos Servicios, que resta eficacia a la actividad administrativa y, en definitiva, vulnera los derechos del ciudadano que reclama ante la Administración.

SEGUNDA: Las afirmaciones anteriores a nuestro entender se confirman por las actuaciones administrativas que han tenido lugar en los últimos meses. En febrero de 1991 se deja en suspenso la clausura de la actividad acordada por carecer de licencia de apertura; en abril de 1991 se advierte de la clausura voluntaria en caso de que, transcurridos los plazos concedidos para la corrección de deficiencias, no se cumpla lo ordenado; en junio de 1991 se ejecuta subsidiariamente la orden de clausura anterior. Es decir, la suspensión inicial de la clausura por los motivos expuestos, sin consideración a las molestias por ruidos comprobadas, choca con el hecho de que meses después, en atención a estas molestias, se acuerde de nuevo la clausura y se proceda a la ejecución forzosa de este acuerdo, cuando las circunstancias objetivas conocidas por esa Administración no habían sufrido variación alguna.

Obviamente no puede imputarse a la Administración el hecho de que los obligados a cumplir las Ordenanzas Municipales de aplicación, los titulares del establecimiento en este caso, se encuentren dispuestos a acatarlas cuando el local ha sido cerrado por decisión administrativa. Tampoco cabe, desde el punto de vista de los derechos de los ciudadanos, y no sólo del presentador de la queja, calificar como incorrecta la actuación del Ayuntamiento al resolver diligentemente, tras el cierre de la actividad, la solicitud de licencia de apertura, que se había formulado en el año 1990, teniendo en cuenta que precisamente venimos soste-

niendo la necesidad de que la resolución de las mismas tenga lugar en plazos razonables, en atención a los derechos de los solicitantes y de los ciudadanos afectados en su caso por la apertura.

No obstante, con independencia del estado actual de la cuestión planteada, cabe concluir que la Administración no ajustó su actuación al criterio de eficacia administrativa, previsto en el art. 103 de la Constitución Española, a la hora de atender las denuncias del ciudadano reclamante. Las distintas resoluciones adoptadas, que vinieron a reconocer como legítimas las pretensiones formuladas por el ciudadano en el año 1988, no llegaron a contemplar de forma unitaria todas las cuestiones planteadas en el caso (incumplimiento de las condiciones de la licencia urbanística, funcionamiento de la actividad sin previa resolución de la solicitud de licencia de apertura, y molestias por ruidos comprobadas), lo que llevó a posponer en el tiempo la solución efectiva del problema del ciudadano, con el consiguiente perjuicio para sus derechos e incluso el deterioro de las relaciones vecinales.

TERCERA: Por último, se observa que entre las condiciones de la licencia de apertura, concedida por resolución de la alcaldía de 26 de julio de 1991, no figura el límite de horario de funcionamiento entre 8 y 22 horas, establecido por los Servicios técnicos en informe de 13 de noviembre de 1989 y que se desprende del emitido con fecha 24 de julio de 1991. Si bien dicha obligación se recoge en el anterior acuerdo de la Alcaldía de 2 de noviembre de 1990, sería conveniente que, dado que la licencia de apertura constituye el título que habilita para el ejercicio de la actividad frente al carácter por lo general temporal del acuerdo estimatorio de una denuncia, se adicionase esta condición a la licencia de apertura concedida; por cuanto en tanto la insonorización responda únicamente a la exigida para funcionamiento en horario diurno, constituye una medida obligatoria para garantizar que su ejercicio no ocasione molestias a los vecinos afectados.

Este extremo sin embargo, según nos ha comunicado el denunciante, ha sido contemplado en el acuerdo municipal resolutorio del recurso de reposición por él interpuesto, con lo que la Administración ha subsanado esta omisión en atención a los derechos del vecino.

En consecuencia con lo expuesto, vistas las funciones que la Ley 4/85 de 27 de junio, encomienda a El Justicia de Aragón y entendiendo que sería conveniente establecer criterios para abordar en lo sucesivo situaciones como la planteada en el presente caso que afecta a varios Servicios Municipales, que redundaría en beneficio de los afectados por las molestias y de los titulares de las actividades, he resuelto:

Sugerir a la Gerencia Municipal de Urbanismo del Ayuntamiento de Zaragoza que arbitre las medidas oportunas para que la actividad administrativa en materia de actividades con incidencia medioambiental se desarrolle con arreglo a los principios de eficacia y coordinación previstos en el art. 103 de la Consti-

tución Española, de forma que las decisiones municipales sobre los establecimientos que dan lugar a molestias vecinales guarden la coherencia necesaria para hacer efectivos los derechos legítimos de los ciudadanos afectados por la cuestión.

No hemos recibido respuesta formal de la Administración al respecto aceptando o rechazando la Sugerencia, aunque nos consta que las condiciones fijadas para el ejercicio de la actividad, en particular la limitación horaria exigida para que no ocasione molestias, habían sido recurridas por su titular, que también formuló queja ante esta Institución.

No obstante, con independencia de mediar para la solución del problema concreto del ciudadano, desconocer la postura de la Administración nos impide valorar como quisiéramos el resultado de la actividad de la Institución, máxime cuando las resoluciones se dirigen a corregir ciertas formas de actuación y su incidencia se proyecta de forma general hacia el futuro, impidiéndonos además informar como desearíamos de esa valoración a las Cortes aragonesas.

Expediente DI-336/91-E

Un ciudadano, que padecía las molestias producidas por el funcionamiento de un bar en los bajos de su vivienda, denunció el incumplimiento de la normativa y de las obligaciones que ésta establecía ante las Administraciones públicas con competencia en la materia.

El ciudadano se había dirigido al Ayuntamiento de Zaragoza denunciando la falta de licencia urbanística y de solicitud de licencia de apertura, así como las molestias por ruidos, lo que vulneraba el Reglamento de Actividades Molestas Insalubres Nocivas y Peligrosas, el Reglamento de Espectáculos y las Ordenanzas Municipales. También se había dirigido a la Delegación del Gobierno solicitando información sobre ciertos extremos (el horario permitido de funcionamiento, licencias o autorizaciones y otras obligaciones) y aclaraciones sobre las competencias de la Administración, denunciando seguidamente ciertas infracciones al Reglamento de Espectáculos. Finalmente se habían dirigido a la Diputación General de Aragón (Departamentos de Turismo y Sanidad) por carecer de libro de reclamaciones y no haber pasado las revisiones sanitarias; y a la Delegación de Hacienda en base a que la licencia fiscal no se correspondía con la actividad que efectivamente se desarrollaba.

En la queja se ponía de manifiesto el descontento del ciudadano ante el comportamiento de la Administración, que a su entender incumplía con su obligación de reaccionar ante una situación de irregularidad, y ni clausuraba el establecimiento ni adoptaba otras medidas sancionadoras. Tras su análisis y el de la información facilitada por el Departamento de Industria de la Diputación General de Aragón y el Ayuntamiento de Zaragoza, se detectó la falta de coordinación entre ambas Administraciones, lo que dio lugar a que El Justicia dirigiera a la División de Comercio, Consumo y Turismo de Zaragoza el 30-1-92 una RECOMENDACION a partir de los siguientes antecedentes:

1.º Mediante escrito del ciudadano que tiene entrada en la Diputación General de Aragón el 11 de marzo de

1991 se pone en conocimiento de dicho organismo distintas irregularidades observadas por el interesado en relación con el funcionamiento de una actividad de hostelería. En particular se hacía constar que el establecimiento carecía de libros de reclamaciones, de listas de precios y del permiso de instalación que debía conceder la Diputación General de Aragón, además de no haber pasado las correspondientes revisiones sanitarias.

2.º Con fecha 12 de marzo de 1991, registro de salida de 15 de marzo, la División Provincial comunica al interesado que las actuaciones y situación del establecimiento denunciado no son competencia de la División de Turismo «...por tratarse, según parece, de un bar cuya apertura y cierre corresponde al Ayuntamiento de Zaragoza». Por otra parte se remitía el documento al Departamento de Sanidad, al que también iba dirigida la reclamación.

3.º La División Provincial nos informa que no es competencia de la Administración Turística vigilar el cumplimiento de las supuestas infracciones a que se refiere el denunciante en su escrito, ni la autorización de apertura ni la de cierre, que corresponde al Ayuntamiento, de conformidad con lo establecido en el art. 4 de la Orden Ministerial de 19 de junio de 1970.

Según dispone el precepto citado, los bares y similares se encuentran sujetos a ciertas disposiciones de la Ordenación Turística de Restaurantes, aprobada por Orden de 17 de marzo de 1965. De ellas resulta que la Administración Turística no es competente para autorizar la apertura de estos establecimientos, aunque sí lo es para vigilar el cumplimiento de lo dispuesto en materia de precios, sellando las declaraciones de precios (art. 30.1); y en materia de reclamaciones, facilitando las hojas o libro oficial de las mismas (art. 12), entre otras. En este sentido, la División Provincial manifiesta que las hojas de reclamación y las declaraciones de precios se entregan y sellan una vez concedida la autorización de apertura por la Administración competente, el Ayuntamiento.

A la vista de lo expuesto, con independencia de la actuación del Ayuntamiento de Zaragoza, al que asimismo se había solicitado informe, se hicieron constar las siguientes

CONSIDERACIONES

1.ª — *El ciudadano se refería en su escrito de fecha 11 de marzo de 1991, del que figura fotocopia en el expediente de queja, al supuesto incumplimiento en el desarrollo de la actividad de una serie de requisitos, que constituirían infracciones de las tipificadas en el art. 81 del Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas. En particular hacía constar que el establecimiento carecía de libro de reclamaciones, listas de precios y del permiso de instalación que había de conceder la Diputación General de Aragón; además de no haber pasado las correspondientes revisiones sanitarias. Todo ello por lo que se refiere a competencias que a su entender la Administración Autonómica ostentaría.*

En este sentido, la contestación dada por la Administración no responde a todas las cuestiones plan-

teadas, lo que da lugar a la queja del interesado. Aun cuando la apertura y cierre del establecimiento no corresponda a la División de Turismo, el sellado de las declaraciones de precios y la entrega de las hojas de reclamaciones, extremos a los que específicamente aludía el ciudadano, sí corresponden a los servicios de la Administración Turística. A pesar de ello, la Administración no comprueba la veracidad de los hechos denunciados ni se pronuncia sobre la procedencia de la denuncia en los extremos que son de su competencia; ni, en su caso, informa de los motivos por los que, aún concurriendo un supuesto incumplimiento de requisitos exigidos por la legislación aplicable, ello no da lugar a la actuación de la Administración Turística. Absteniéndose, en definitiva, de pronunciarse sobre el fondo del asunto, con lo que el ciudadano queda en una situación de indefensión ante una respuesta a su entender evasiva de los términos planteados.

A nuestro entender, el hecho de que se plantee una cuestión que esencialmente competiría a otra Administración Pública, como es el caso del funcionamiento de una actividad de las sujetas al Reglamento de Espectáculos sin autorización municipal, que se deduciría es lo más preocupante para el ciudadano a tenor de su escrito, y de la que concluiríamos se derivan las irregularidades denunciadas (falta de hojas de reclamación y sellado de declaraciones de precios), no excusa a otras Administraciones de pronunciarse sobre las cuestiones planteadas por el ciudadano que son de su competencia. Es precisamente obligación de la Administración el servicio al ciudadano, servicio que se traduce en una contestación expresa a sus peticiones, que en este caso ha tenido lugar; y además en una contestación que en el marco de sus competencias y según la legislación aplicable, responda a la pretensión concreta del ciudadano. Y, en este sentido, el escrito de la División de Turismo de 12 de marzo de 1991 no se pronuncia sobre el cumplimiento de la Orden de 17 de marzo de 1965, cuya vigilancia corresponde a los servicios de la Administración Turística.

2.ª — Otra cuestión conviene analizar por su relación con el fondo del asunto planteado en la queja. Establecimientos como el referido, y en general los bares y similares, en los que se sirven al público bebidas para ser consumidas en el mismo local, en tanto no dispongan de ordenación específica, con arreglo a la Orden de 19 de junio de 1970 se encuentran sometidos a ciertos preceptos de la ya citada de 17 de marzo de 1965. En estos casos, aun cuando la Administración Turística no ostente competencia para autorizar la apertura de los establecimientos, sí ostenta otras que ejerce cuando los Ayuntamientos expiden la correspondiente licencia de apertura. Así, como nos informa la División de Turismo, la autorización de apertura es requisito indispensable para la entrega de las hojas de reclamación y el sellado de declaraciones de precios.

Ello puede suponer en la práctica que, por causas ajenas a la Administración Turística, como puede ser la demora en conceder la licencia municipal, los es-

tablecimientos se encuentren funcionando a falta de los requisitos cuya vigilancia corresponde a dicha Administración; lo que, además de constituir un incumplimiento de la normativa aplicable, en términos de la función que tiene encomendada esta Institución supone una actuación administrativa irregular de la que se deriva la falta de garantías para los ciudadanos usuarios del establecimiento, en cuanto a las condiciones de los servicios que se presten, e incluso para los propietarios del mismo, que objetivamente pudieran incurrir en infracción por un motivo que no les es imputable.

Por ello entendemos que sería necesario abordar el funcionamiento coordinado de la Administración Turística con otras Administraciones Públicas, en particular con los Ayuntamientos, con el fin de garantizar los derechos de los ciudadanos afectados por esta cuestión. Sin duda una actuación administrativa coordinada en este sector beneficiaría tanto a usuarios como a propietarios de establecimientos, resolviendo situaciones de indefensión e incluso de inseguridad jurídica que pudieran producirse.

En consecuencia con lo expuesto, vistas las funciones encomendadas por la Ley 4/85, de 27 de junio, reguladora de esta Institución, El Justicia de Aragón, ha tomado la siguiente

RESOLUCION

1.ª — Recomendar a la División de Turismo de la Diputación General de Aragón que ajuste sus actuaciones en la resolución de denuncias de establecimientos afectados por la legislación turística a los principios de eficacia y congruencia exigibles a la actividad administrativa, puesto que es obligación de la Administración no sólo responder, sino responder coherentemente a las cuestiones planteadas en el ámbito de su competencia. De lo contrario se vulneran normas procedimentales básicas, contenidas en los artículos 29,81 y 93 de la Ley de Procedimiento Administrativo, lo que provoca una situación de indefensión en el ciudadano reclamante.

2.ª — Habida cuenta que el ejercicio de competencias en materia turística precisa en supuestos de actos administrativos de otras Administraciones Públicas, Recomendar asimismo a la Diputación General de Aragón que arbitre las medidas convenientes para el funcionamiento coordinado con las Administraciones implicadas, de forma que sean efectivas las garantías que para los ciudadanos se derivan del sometimiento de los establecimientos a la intervención administrativa.

El 28-4-92 recibimos oficio de la División en el que se acepta la Resolución de El Justicia, informando sobre las actuaciones realizadas en el caso concreto de la queja y las gestiones para lograr una coordinación con el Ayuntamiento. A este respecto nos indican:

Haciendo uso de las recomendaciones de esa Institución para una mayor coordinación con los servicios del Ayuntamiento competentes en materia de bares se

ha solicitado de la Inspección de Tributos, grea de Economía y Hacienda del Ayuntamiento de Zaragoza, facilite a esa División relación permanentemente actualizada de establecimientos autorizados, al mismo tiempo que se le remiten las autorizaciones de establecimientos hoteleros de restauración y cafeterías que se efectúen en estas oficinas.

La necesidad de coordinación viene dada porque hay actuaciones municipales que son necesarias para que la Administración turística ejerza sus competencias. Teniendo en cuenta lo anterior y que en el origen de este problema se encuentra la concesión de las preceptivas licencias municipales, se comunicó al Ayuntamiento la cuestión planteada en función de nuestra labor de mediación, entendiendo que afectaba a los ciudadanos y a Servicios de otras áreas, no sólo la económica, dentro de la Administración municipal. La SUGERENCIA a la que no nos consta contestación formal se formuló en los siguientes términos:

Esta queja fue presentada por un ciudadano por entender que la Corporación Municipal no había adoptado las medidas necesarias para corregir la situación irregular derivada del funcionamiento de una actividad de hostelería en la Avda. Pablo Gargallo, 11-13-15, sin disponer de las preceptivas licencias, que además le ocasionaba molestias por ruidos.

De los informes que se adjuntaron, emitidos por los Servicios de Licencias y de Medio Ambiente de la Gerencia Municipal de Urbanismo con fecha 31-10-91 y 2-12-91, resulta que la licencia urbanística había sido desestimada y que la denuncia por ruidos se encontraba en trámite, según actuaciones iniciadas en el año 1990, con lo que, a nuestro entender, el problema planteado por el ciudadano aún no se había resuelto.

Posteriormente, por informe de la División de Comercio, Consumo y Turismo de la Diputación General de Aragón recibido el 28-4-92 a la Recomendación efectuada desde esta Institución, hemos tenido conocimiento de que el establecimiento de referencia se encuentra cerrado; y que, por otra parte, en aras a una mayor coordinación con los servicios del Ayuntamiento competentes en materia de bares, se han establecido mecanismos de relación con la Inspección de Tributos del grea de Economía y Hacienda, mediante la remisión de relación actualizada de establecimientos autorizados por la Inspección y la de las autorizaciones que se expiden por la División de Turismo.

En relación con este último extremo, la conveniencia de una mayor coordinación se deriva de las competencias atribuidas a los Ayuntamientos y a la Administración Turística, en base a lo siguiente:

1.º — En el caso de ciertos establecimientos de hostelería, en general los bares y similares en los que se sirven al público bebidas para ser consumidas en el mismo local, con arreglo a las ordenes Ministeriales de 17-3-65 y 19-6-70, la Administración Turística no ostenta competencia para autorizar la apertura, que corresponde al Ayuntamiento respectivo, pero sí os-

tenta otras que ejerce cuando los Ayuntamientos expiden la licencia de apertura. Así, según nos informa la División de Turismo, esta licencia es requisito indispensable para la entrega de las hojas de reclamación y el sellado de declaraciones de precios.

2.º — Ello puede suponer en la práctica que, por causas ajenas a la Administración Turística, como puede ser la demora en conceder la licencia municipal, los establecimientos se encuentren funcionando a falta de los requisitos cuya vigilancia corresponde a dicha Administración; lo que, además de constituir un incumplimiento de la normativa aplicable, en términos de la función que tiene encomendada esta Institución supone una actuación administrativa irregular de la que se deriva la falta de garantías para los ciudadanos usuarios del establecimiento, en cuanto a las condiciones de los servicios que se presten, e incluso para los propietarios del mismo, que objetivamente pudieran incurrir en infracción por un motivo que no les es imputable.

3.º — De ello se concluye que sería conveniente, en aras a la eficacia y seguridad jurídica que deben regir las Administraciones Públicas, la colaboración y coordinación administrativa en beneficio de usuarios y propietarios de establecimientos frente a la situación de indefensión e incluso inseguridad jurídica que pudiera producirse, por cuanto de la falta de resolución a la solicitud de licencia municipal se deriva la falta de lista de precios y de hojas de reclamaciones; incumplimientos que además de ser susceptible de constituir infracción, suponen la falta de garantías administrativas sobre las condiciones de un establecimiento y sus servicios, de cara a los usuarios, la ineficacia del derecho a reclamar que les asiste, y, en última instancia, la indefensión asimismo de los titulares de los establecimientos que hubieran formulado sus solicitudes con arreglo a lo exigido en el ordenamiento jurídico aplicable.

A esta Institución le consta el esfuerzo que en los últimos años ha realizado la Corporación Municipal para adecuarse a la exigencia, expresada por ciudadanos y colectivos, de celeridad y eficacia en la resolución de licencias municipales. Por ello y en ese contexto he estimado conveniente darle traslado de la problemática descrita, sugiriéndole que arbitre las medidas necesarias para el funcionamiento coordinado con la Administración Turística de la Diputación General de Aragón, en los supuestos de competencias concurrentes en materia de establecimientos públicos.

En el presente caso hemos querido detallar los pasos que el ciudadano había dado para apuntar dos cuestiones sobre el funcionamiento de la Administración y las dificultades que un ciudadano se encuentra para ejercer sus derechos como tal. Una, que la práctica administrativa viene a exigir del administrado en ciertas ocasiones una especial dedicación o interés para conseguir una solución o respuesta al asunto de que se trate; exigencia que carece de justificación en la Administración de nuestros días. Dos, que la distribución de competencias cuando son varias las Administraciones afectadas, sin entrar a valorar si incide positiva o negativamente en la gestión administrativa, a falta de

una buena información y mejor coordinación entre las mismas confunde al administrado, que necesitaría conocer no sólo cuál es el organismo competente para la cuestión que plantea sino también cómo se articula su relación con los restantes, para saber a quién tiene que dirigir su solicitud con la garantía de que su gestión no resultará inútil ni dentro de lo posible se someterá a dilaciones innecesarias.

Buen ejemplo de ello es la situación que hemos reseñado, que en poco responde a la Administración que preconiza la Constitución Española. El funcionamiento de un establecimiento que ocasiona molestias es denunciado ante las Administraciones con competencias en la materia para que adopten medidas en ejercicio de aquéllas; sin embargo es el denunciante el que se ve obligado a promover ciertas actuaciones (investigar si hay licencia concedida y solicitar la clausura en caso de que no se disponga de autorización; averiguar cuál es el horario de funcionamiento y si se permite durante la noche, y la licencia fiscal de que se dispone) y a desistir de otras, por su planteamiento incorrecto por desconocimiento o porque desconfía del resultado de la actuación de la Administración.

Actividades industriales

De entre las cuestiones mencionadas al inicio destacábamos la falta de medios materiales y la deficiente normativa como argumento que la Administración local esgrime ante las quejas de los ciudadanos por un funcionamiento a su entender lesivo para sus derechos. Esta Institución sin embargo ha mantenido, y así lo ha transmitido a la Administración, que estas dificultades no justifican una actuación lesiva; de hecho entendemos que parte del esfuerzo de la Administración ha de dirigirse precisamente a eliminar la desconfianza que el ciudadano tiene ante la actuación pública, que le merece una valoración negativa aunque no siempre esté justificada.

Esta interpretación «pro ciudadano» apoyó la Resolución dirigida al Ayuntamiento de Calamocha (págs. 148-150 Informe 1991) para que procurase una comprobación de una actividad denunciada por ruidos aun antes de que estuviera calificada, Sugerencia que fue aceptada y dio lugar a que la Corporación solicitara la ayuda de la Comisión Provincial de Medio Ambiente de la Diputación General de Aragón, en la actualidad de Ordenación Territorial. Nos consta que la Comisión Provincial calificó favorablemente la actividad, aunque desconocemos si se llegó a girar la inspección técnica solicitada, lo que plantea la cuestión de cómo las Corporaciones que carezcan de medios materiales pueden hacer efectiva su obligación de proteger el medio ambiente y atiendan los derechos de ciudadanos afectados.

El Reglamento de Actividades, refiriéndose siempre a actividades autorizadas o a las que se encuentran en trámite de autorización, prevé que la comprobación se efectuará por funcionario técnico competente del Ayuntamiento; a falta de éste podrá solicitarse del Organismo provincial. La Instrucción del Reglamento de Actividades por su parte llega a encomendar aquélla a «los servicios provinciales del Estado» solución diferente a la anterior. En la actualidad la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local y su Texto Refundido atribuyen a las Diputaciones Provinciales la cooperación y asistencia a los municipios, competencia dife-

rente a la que corresponde a la Diputación General de Aragón en función del citado texto reglamentario, que ostentan las Comisiones Provinciales de Ordenación del Territorio (D. 135/91, de 1 de agosto, por el que se constituyen; y D. 105/84, de 17 de diciembre, vigente en lo que no se oponga a aquel; a falta de la revisión de normas prevista en la Disposición Final 4.^a del primero).

Son competencias diferentes en cuyo ejercicio sin embargo puede darse una concurrencia, pues el Presidente de la Comisión Provincial puede ordenar en cualquier momento que se gire visita de inspección a una actividad (art. 35 RA), a nuestro entender incluso si carece de licencia; y aquélla puede asimismo solicitarse por el Ayuntamiento de la Diputación Provincial en caso de que carezca de los medios técnicos necesarios. Concurrencia que, con el fin de evitar duplicidad en la actuación administrativa y para atender con eficacia a los ciudadanos afectados por la cuestión, exigiría el entendimiento entre todas las Administraciones implicadas.

En nuestro anterior Informe ya apuntamos la indefensión en que se sitúa al ciudadano afectado por el ejercicio de una actividad clasificada, derivada de la falta de actuación o de la demora en actuar de la Administración competente. Por lo que se refiere a la Diputación General de Aragón, Administración sujeta a nuestra supervisión, la aplicación del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas por las Comisiones Provinciales se ha efectuado en base a unos criterios de actuación que no atienden en la forma que a nuestro entender sería deseable a los ciudadanos reclamantes; así, por ejemplo, la falta de licencia de una actividad que se ejerce o la falta de calificación no justifica que por la Administración no se gire inspección, máxime cuando consta denuncia. La insuficiencia de medios de la Diputación General de Aragón, la priorización en el ejercicio de las competencias atribuidas, el respeto a la autonomía municipal son argumentos que se utilizan como excusa ante el derecho del ciudadano a una respuesta de la Administración en el ejercicio de sus competencias, aun cuando para su racionalización haya de crear procedimientos específicos.

Hay que decir no obstante que la actuación ineficaz en la aplicación del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas es imputable en primer término a los Ayuntamientos, en razón de las competencias atribuidas, y que en otros casos hemos constatado que precisamente la intervención de la Diputación General de Aragón y los requerimientos dirigidos a la Alcaldía han dado lugar a que por el Ayuntamiento se adoptaran las medidas oportunas en aplicación del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas para atender las denuncias del ciudadano afectado. Así se puso de manifiesto con ocasión de la queja formulada por un ciudadano, propietario de una edificación en el municipio de Rubielos de Mora lindante con un establecimiento industrial de serrería, que había denunciado ante el Ayuntamiento, en el año 1985 las molestias por ruidos y vibraciones que la actividad le ocasionaba, sin que por éste se adoptaran medidas hasta que en 1987 la Comisión Provincial de Medio Ambiente de la Diputación General de Aragón se dirigió a la Alcaldía para que cumpliera con las obligaciones que le imponía el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas. Esta intervención y otras que le siguieron del

Ayuntamiento y de la Diputación General de Aragón dieron al menos como resultado la ejecución de medidas correctoras de aislamiento acústico. Ahora bien, con independencia de lo anterior El Justicia sí apreció irregularidad en la actuación del Ayuntamiento y ha entendido que su lentitud e ineficacia la han hecho lesiva para el ciudadano, lo que ha dado lugar a la Resolución que ha dirigido a la Alcaldía de Rubielos de Mora, que a continuación transcribimos, y sobre la que, al cierre de este Informe, no hemos tenido conocimiento de la postura de la Administración.

Expediente DI-290/91-F

La queja se presenta por un ciudadano propietario de una edificación de tres plantas en el municipio de Rubielos de Mora, cuya fachada posterior, de la que recibía luces y ventilación por doce ventanas, asoma a un patio donde se hallaba un establecimiento industrial de serrería. Las molestias por ruidos y vibraciones que la actividad industrial ocasionaba, motivaron que el interesado, en marzo de 1985, presentara denuncia en la Alcaldía-Presidencia de Rubielos de Mora, para que en aplicación del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, adoptase las oportunas medidas.

Tuvo que ser la Comisión Provincial de Medio Ambiente de la Diputación General de Aragón, la que en julio de 1987 acordara requerir a la Alcaldía-Presidencia para que, conforme a las disposiciones del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, dictara resolución razonada a fin de que el propietario de la actividad instalara en el muro medianero con la vivienda, un aislamiento acústico que disminuyera el ruido de la citada vivienda. Señalando que, en caso de no cumplir con dicho requerimiento, la Alcaldía-Presidencia debía proceder conforme a lo establecido en el art. 38 del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, previa inspección técnica comprobatoria y con audiencia del interesado.

Posteriormente, se efectuó el oportuno requerimiento municipal al titular de la actividad, acordándose como medida correctora la elevación de un muro a 30 centímetros de distancia de la fachada posterior de la vivienda, de tal forma que tapaba huecos y ventanas; provocaba humedades, filtraciones y residuos; y resultaba ineficaz como medida correctora.

Circunstancias que fueron nuevamente denunciadas a la Alcaldía-Presidencia, para que girara visita de inspección al objeto de la debida comprobación, y requiriera, en su caso, subsanación de las deficiencias para que el funcionamiento de la actividad contara con las garantías para su desarrollo. Fue nuevamente la Comisión Provincial de Medio Ambiente, mediante denuncia del interesado, la que tras ordenar la medición de los niveles acústicos comprobó que las modificaciones efectuadas resultaban insuficientes.

A pesar de ello, no se efectuaron posteriores actuaciones municipales al amparo del artículo 36 y siguientes del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, de forma que continuó desarrollándose la actividad aunque la medida adoptada resultara ineficaz.

Sin embargo, cuando el interesado acudió a esta Institución, el propietario del establecimiento (por motivos ajenos a lo anteriormente relatado) había cesado en su actividad pero manteniendo en su propiedad el muro elevado que únicamente servía para ocasionar graves perjuicios a los presentadores de la queja.

De manera que estos se veían obligados a soportar la presencia de un muro elevado a 30 centímetros de su fachada que no servía ya a ninguna finalidad, cuya ineficacia venían denunciando reiteradamente a la Alcaldía-Presidencia de Rubielos de Mora, aunque sin resultado; pero que dado el cese de la actividad, su corrección no podía ya ampararse en el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, al haber desaparecido las molestias por ruidos y vibraciones.

En definitiva, que por una demora de la Administración por no resolver en su momento, cuando la actividad todavía se estaba desarrollando, los interesados se encontraban en una situación de indefensión ante una situación de hecho realmente perjudicial.

Teniendo en cuenta todas estas circunstancias, las únicas posibilidades de intervención administrativa para reponer las cosas a su estado anterior, tendrían que venir del ámbito puramente urbanístico. Esto es, en base a las facultades municipales de inspección y disciplina urbanística: comprobar la legalidad de la licencia de obras, el cumplimiento de sus condiciones, las posibilidades de infracción urbanística... Por supuesto, teniendo en cuenta los plazos de prescripción, ya que no consta en esta Institución la fecha de la licencia de obras otorgada para la construcción del muro.

Por todo ello, y en uso de las facultades que me confiere la Ley 4/85, de 27 de junio, vengo a SUGERIRLE que, siempre según los datos y hechos del expediente obrante en ese Ayuntamiento, se estudie la posibilidad de intervención municipal desde el punto de vista puramente urbanístico.

Y ello sin perjuicio de RECORDAR formalmente a la Alcaldía-Presidencia de Rubielos de Mora la necesidad de atenerse en sus actuaciones a los principios recogidos en el art. 103 de la Constitución Española, para evitar situaciones de hecho como la relatada que hubieran podido evitarse si las denuncias por las molestias producidas, hubieran tenido una respuesta efectiva en la actuación municipal.

Expediente DI-559/89-E

Para terminar por su relación con los insuficientes medios, incluso normativos, que se alegan por los Ayuntamientos, haremos mención a la Sugerencia que el 1-12-92 se dirigió al Ayuntamiento de Zaragoza, para intentar dar una solución a un problema planteado en el año 1989 por el funcionamiento de las instalaciones de un establecimiento de alimentación; sobre la que hasta el momento no hemos tenido respuesta.

Esta queja tenía relación con la actuación del Ayuntamiento de Zaragoza ante la denuncia que formuló en el año 1989 con motivo de las molestias por ruido que le ha

venido ocasionando el funcionamiento de un establecimiento de alimentación, ubicado en la C/ Juan Pablo II, n.º 12, de esta ciudad, en los bajos de su vivienda.

Examinada la información que en varias ocasiones me ha facilitado el Ayuntamiento, en particular sobre los requerimientos dirigidos al titular del establecimiento para la introducción de medidas correctoras que eliminasen las molestias, y el resultado de las comprobaciones llevadas a cabo, resulta que, aun cuando las condiciones actuales de la instalación habrían mejorado como consecuencia de la actuación municipal, el problema aún no se ha resuelto satisfactoriamente.

Así pese a las Resoluciones municipales de 20 de julio de 1990, de 4 de diciembre de 1990, de 28 de junio de 1991 y de 4 de febrero de 1992, sancionando y requiriendo al titular de la actividad en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 36 y siguientes del Reglamento de Actividades, del informe técnico de 18 de junio de 1992 se concluye que el compresor de la cámara frigorífica grande produce un nivel de ruido superior al permitido por la Ordenanza Municipal de Protección del Medio Ambiente en materia de ruidos y vibraciones. Todo ello según obra en expediente 3115183/89.

Es por ello que, aún apreciando que su actuación se ha atendido a los sucesivos trámites previstos en el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, en atención a que pese a ello el ciudadano que viene padeciendo las molestias por ruidos ve de hecho vulnerado su derecho a unas condiciones de habitabilidad dignas en su vivienda, y se encuentra indefenso ante la demora en la eficacia de la actuación municipal frente a un problema planteado hace ya tres años, El Justicia de Aragón viene a SUGERIRLE, en uso de las atribuciones que le confiere la Ley 4/1985, de 27 de junio, que a la mayor brevedad posible adopte las medidas necesarias, previos en su caso los trámites exigidos por la legislación vigente, para dar solución al problema planteado en la queja de referencia.

Habitualmente en estos problemas la actuación de la Institución es de mediación hasta constatar que se han solucionado. Sin embargo hay supuestos en los que, aun cuando no se aprecie estrictamente irregularidad en la actuación administrativa, la mejora en la atención al ciudadano y en la prestación del servicio público nos lleva a sugerir la conveniencia de cambios en el comportamiento de la Administración.

Expediente DI-397/92-E

Es el caso de la Sugerencia que hemos transmitido al Ayuntamiento de Villanueva de Gállego, a lo que aún no tenemos respuesta al redactar este Informe, referida a su actuación ante una denuncia por las molestias de una industria de la madera.

Analizado el motivo de la queja y teniendo en cuenta la información facilitada por el Secretario de la Corporación a la Asesora responsable del tema, que apuntaba al término del plazo para la introducción de medidas correctoras por el titular de la actividad y a la intención de seguir estrictamente el cumplimiento del mismo, esta Institución estima

que en principio no hay irregularidad achacable a la actuación de esa Administración y que requiera una decisión supervisora de El Justicia de Aragón, puesto que se ha atendido a los trámites y requisitos previstos en el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas.

Ahora bien, este Justicia entiende asimismo que de las facultades de la Institución se deriva la obligación de valorar la actuación administrativa aun, correcta, si con ello puede contribuir a la mejora de la atención de la Administración para con el ciudadano. Y en este sentido los defectos imputables a la norma, en este caso el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, o la falta de medios no pueden constituirse en excusa para desatender los derechos del ciudadano afectado por las molestias: si la aplicación de los principios de proporcionalidad y congruencia en la intervención administrativa apoya la postura de esa Corporación de buscar una solución al problema mediante la introducción de medidas correctoras, antes que ordenar el cierre de una actividad industrial que carece de licencia municipal y al parecer no es legalizable en el emplazamiento solicitado, también a la Corporación corresponde acordar lo necesario para que cesen las molestias que viene padeciendo el ciudadano, evitando dilaciones innecesarias que fomentan desconfianza en la actuación de la Administración.

5.4. Expedientes de información previa

Los problemas que han dado lugar a estas actuaciones de oficio bien podían haberse incluido en el apartado anterior. Las agresiones en espacios naturales de nuestra región, la destrucción de sotos y riberas, la contaminación de las aguas de nuestros ríos, el depósito de residuos urbanos e industriales sin control, han trascendido a los medios de comunicación y han sido objeto de investigación; por tanto, esencialmente coincidentes con los anteriores.

Sin embargo al tratarse de una práctica nueva de la Institución en el ejercicio de la función de protección y defensa de los derechos individuales y colectivos de los ciudadanos, hemos entendido necesaria una referencia singular en el Informe Anual a estas actuaciones, y reflejar la valoración que nos ha merecido la actividad de la Administración.

En primer lugar, no podemos ocultar que la puesta en marcha de estas investigaciones fue largamente meditada, por varias razones: 1.ª Porque aunque los medios de comunicación pueden reflejar el pulso y las preocupaciones de la opinión pública, y servir de denuncia, una actuación seria de esta Institución exigía valorar el contenido de la noticia y la gravedad del asunto a priori, desde la perspectiva de si del actuar o no actuar de un órgano administrativo en un supuesto concreto pudiera llegar a derivarse una lesión de derechos. 2.ª Porque la intervención de la Institución, aun no siendo formal en los términos previstos en la Ley 4/85, debía ser razonablemente justificada, considerando que debíamos evitar por nuestra parte entorpecer el funcionamiento de la Administración y no inundarla de solicitudes que habría de cumplimentar. 3.ª Porque aunque la publicidad de los medios influye de manera inevitable en la sociedad de nuestros días, sus criterios no han de coin-

cidir necesariamente con los que rigen el funcionamiento de la Administración, que ha de ajustarse a los establecidos en el art. 103.1 de la Constitución Española.

La motivación justificada y la restricción en el uso han sido pues los criterios aplicados para la utilización de este mecanismo extraordinario, en ausencia de queja formal. Desde aquí hay que agradecer la colaboración eficaz que todas las Administraciones nos han prestado y decir que el nivel de respuesta de la Administración ha sido rápido y elevado, salvo en casos concretos con los Departamentos de Agricultura y de Sanidad de la Diputación General de Aragón, que suponemos responderán a fallos en el flujo administrativo de los documentos, lo que da una idea a nuestro entender del grado de aceptación de la intervención de El Justicia en estos casos y de alguna forma nos ha hecho superar nuestras propias reticencias a este sistema.

Las solicitudes de información, que ya apuntamos generalmente han partido de noticias de los medios de comunicación, se han dirigido a todas las Administraciones en principio afectadas, tanto autonómica como estatal y local, concretándose en la veracidad y alcance de los hechos divulgados, las medidas que pensase adoptar al respecto y cualquier otra circunstancia que estimase pudiera ser de interés para tener una visión completa del asunto. Abiertos un total del diecinueve (19) expedientes, ninguno de los asuntos ha dado lugar a incoar una queja formal puesto que analizada la información facilitada hemos entendido que no había indicios de vulneración de derechos en la actuación de la Administración. No obstante, no se han archivado todas las investigaciones en atención a la conveniencia de efectuar un seguimiento de algunos de los asuntos que, ya por su especial incidencia ecológica o social ya porque su ejecución implica más largos períodos de tiempo, a nuestro entender no pueden darse por concluidos.

Las actuaciones se pueden agrupar en dos bloques, a los que brevemente nos referimos a continuación.

El destino y tratamiento de los residuos urbanos e industriales

El problema de los residuos vertidos en las proximidades del Barrio de Villamayor para rellenar una gravera y los vertidos en terrenos en el Barrio de Valmadrid, procedentes todos ellos de las obras que se estaban ejecutando en los terrenos de la antigua fábrica de Tudor en el municipio de Zaragoza, donde se prevé la construcción de un gran centro comercial y otros equipamientos, dio lugar a la apertura de expedientes informativos sobre la actuación de la Diputación General de Aragón y del Ayuntamiento de Zaragoza. Ciertamente la actividad industrial que se ha desarrollado en los antiguos terrenos de Tudor en una época en que el control administrativo sobre los residuos y la legislación específica sobre la materia era prácticamente inexistente, planteaba el interrogante sobre cuál había sido su destino y la incidencia ambiental de la actividad. El interrogante se ha venido a aclarar que no a solucionar cuando se estaban ejecutando los movimientos de tierras y se ha denunciado públicamente el problema, lo que constituye una seria llamada de atención para la Administración sobre esta cuestión pendiente en la gestión medioambiental.

Nos consta que la Diputación General de Aragón, a través del Departamento de Ordenación Territorial, y el Ayuntamiento de Zaragoza han iniciado actuaciones para dar una solución al problema que pasa por el traslado de los residuos a un vertedero que reúna las condiciones de seguridad necesarias. En cualquier caso, el problema general de depósito y tratamiento de residuos industriales, en particular de los tóxicos y peligrosos, ocupa un lugar destacado entre las cuestiones a resolver por la Diputación General de Aragón, que ha abordado la D.G. de Restauración del Territorio, y que por tanto no damos por concluido (IP-E-51/92 y 57/92).

Se han instruido también investigaciones sobre la actuación administrativa relacionada con otros vertederos de residuos industriales que podían tener la consideración de tóxicos y peligrosos, y de residuos urbanos (IP-E-67/92 y 68/92).

Las agresiones al medio natural y a los espacios protegidos (IP-E-67/92 y 68/92)

La denuncia de agresiones al medio natural ha dado lugar a la solicitud de información a las Administraciones afectadas. Así se han planteado problemas con espacios naturales protegidos (Parque Nacional de Ordesa, Parque Natural del Moncayo); con vertidos de aguas residuales y la calidad de las aguas de los ríos (Ebro, Gállego, Mesa, Guadalaviar) que había provocado en algún caso de forma preventiva el corte de abastecimientos; con extracciones de áridos y otras obras que afectan a los cauces públicos y al medio natural que en ellos se desarrolla (Cinca, Huerva, Gas, Sía).

Y por último, dos casos relacionados con el impacto ambiental de grandes obras a ejecutar en nuestro territorio, el aeródromo de Santa Cilia de Jaca y el Túnel del Somport, que dieron lugar a nuestra solicitud de información a partir de anuncios publicados en los diarios oficiales de Aragón.

Por lo que se refiere al aeródromo de Santa Cilia, el Departamento de Industria convocó la licitación para la adjudicación de las obras de construcción en el Boletín Oficial de Aragón de 9-3-92; teniendo en cuenta que no nos constaba que se hubiera emitido Declaración de Impacto Ambiental aunque el estudio de impacto se había sometido a información pública (Boletín Oficial de Aragón 27-5-91), y entendiendo que la adjudicación en su caso de las obras sin la previa Declaración podía restar eficacia a la participación pública y a las garantías de un procedimiento destinado a articular preventivamente la protección del medio ambiente, El Justicia acordó dirigirse al Sr. Consejero de Industria para que le informara sobre esta cuestión. La distribución de competencias en materia de evaluación de impacto, y el hecho de que por aquellas fechas la Dirección General de Medio ambiente hubiera asumido la emisión del informe que antes correspondía al Instituto Aragonés de Medio Ambiente, según el Decreto 182/91, de 15 de octubre, publicado en el Boletín Oficial de Aragón de 19-2-92, hacía prever algún retraso en la emisión de los informes preceptivos en los procedimientos en trámite. Así y todo, en previsión de evitar que de actuaciones encomendadas a diferentes Departamentos dirigidos por criterios distintos se pudieran vulnerar derechos de los ciudadanos,

se solicitó información sobre la convocatoria del Departamento de Industria.

El Sr. Consejero justifica la licitación antes de disponer de la Declaración de impacto en la necesidad de avanzar en el inicio de las obras en la medida de lo posible, e informa que la adjudicación no se producirá hasta tanto no se disponga de las autorizaciones preceptivas, entre ellas la Declaración de impacto. En el seguimiento del asunto finalmente la Declaración de Impacto Ambiental del Departamento de Ordenación Territorial, que es positiva con el cumplimiento de un condicionado, se hace pública el 7-10-92.

Por lo que respecta al impacto ambiental del «Túnel de Somport, C.N.330» en el Boletín Oficial de la Provincia de Huesca de 16-11-92 se publica la Resolución del Ministro de Obras Públicas y Transportes aprobando el expediente de información pública y el Estudio de impacto ambiental del anteproyecto del Túnel. Teniendo en cuenta que la Declaración de Impacto Ambiental, hecha pública en el Boletín Oficial del Estado del 11-6-92, estableció importantes condiciones al proyecto para que pudiera ser considerado ambientalmente viable, entre ellos informes, datos, estudios y otra documentación adicional, que debían cumplimentarse en unos casos antes de la aprobación del Proyecto de Construcción, en otros durante la ejecución y en otros en la explotación, El Justicia acordó dirigirse a la Demarcación de Carreteras del Estado de Aragón para tener una visión de la situación en cuanto al cumplimiento de lo exigido por la Declaración; solicitando información sobre el grado de realización de los proyectos del Túnel y de los estudios que antes de la aprobación del proyecto de construcción habían de remitirse a la D.G. de Política Ambiental del Ministerio de Obras Públicas y Transportes. La Demarcación de Carreteras me informa que se ha aprobado definitivamente el 1-12-92 el proyecto de ingeniería civil, el cual incluye un documento específico con determinaciones y elementos que cumplimentan las condiciones previas requeridas en la Declaración, que se ejecutará «...de acuerdo con el programa de plazos que la propia Declaración impone...».

Para terminar apuntaríamos ciertas conclusiones derivadas de estas actuaciones. Como indicamos al principio ninguna ha dado lugar a la apertura de oficio de queja formal, pues la Administración había adoptado o había iniciado actuaciones al respecto, con lo que se ha entendido que su actuación era correcta en los términos de una investigación previa. Ahora bien, se han detectado problemas de carácter general que en sentido amplio revelan deficiencias en el funcionamiento administrativo o cuando menos la necesidad de adoptar medidas a medio plazo. Así, el deterioro de la calidad de los cauces públicos, aun existiendo dificultades para el control de los vertidos contaminantes, para detectar su origen y las causas de mortandad de la riqueza piscícola, por ejemplo, exige una actuación decidida de los poderes públicos para intensificar las medidas de control y las actuaciones en materia de depuración.

En segundo lugar, es necesario que la Administración racionalice la tramitación y los requisitos que su intervención hace necesarios, para ajustarlos a los principios constitucionales y exigibles en una sociedad de finales del siglo

XX; la dilación del procedimiento por trámites burocráticos, por exigencias de intervención de un servicio administrativo u otro (si por ejemplo la concesión de una subvención exige otra autorización y no se ha considerado o previsto el retraso que ello puede suponer para el ciudadano, ni se han adoptado medidas para ajustar uno y otro trámite en la medida de lo posible), no es justificable cuando la Administración tiene recursos y capacidad para organizarlos, y tiene la obligación de informar al ciudadano para facilitar su relación con la Administración lo que también facilitará la labor y eficacia de ésta.

Genéricamente subyace en los asuntos el conflicto hombre y desarrollo-conservación y medio ambiente; no carecen de razón quienes sostienen que en zonas del territorio aragonés el hombre es la primera especie en peligro de extinción. Ante esta disyuntiva es necesario profundizar en la eficacia de los instrumentos que sirven a la evaluación ambiental de las actuaciones y a su aceptación social a través de la participación pública, y ello exige que la Administración sea la primera en actuar con transparencia y disponer los medios y recursos necesarios para hacer efectivo el derecho al medio ambiente que le compete como poder público.

6. Ordenación Territorial. Obras y Servicios Públicos

6.1. Obras públicas

	1992	1991	1990	Total
Expedientes incoados	14	12	3	29
Expedientes archivados	6	10	3	19
Expedientes en tramitación	8	2	—	10

Dentro de este apartado vienen englobándose en los sucesivos Informes dos grupos de quejas:

— Las que hacen referencia a expropiaciones forzosas de propiedades privadas.

— Aquellas que plantean diversas cuestiones relativas a carreteras y autovías: señalizaciones, accesos, acondicionamientos, etc.

Dentro del primer grupo —expropiaciones— hay que destacar un aspecto al que se ha hecho ya mención en anteriores Informes, como es la utilización abusiva por la Administración del procedimiento de expropiación forzosa de urgencia previsto en el art. 52 de la Ley. Dicho procedimiento se ha convertido en técnica habitual de la Administración, con el consiguiente perjuicio que ello supone al ciudadano afectado. Si bien en años anteriores la Administración responsable era el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, por lo que las quejas eran remitidas al Defensor del Pueblo, en esta ocasión la queja presentada fue frente a la Diputación General de Aragón. Ello motivó que esta Institución se dirigiera al Director General de Carreteras y Transportes de la Diputación General de Aragón formulando la sugerencia que a continuación se recoge:

Expediente DI-245/91-F

En el año 1987, una finca propiedad del interesado sita en el término municipal de Lumpiaque (Zaragoza), se vio afectada por un expediente de expropiación forzosa con motivo del Proyecto «Supresión de Paso a Nivel Carretera Z-301; P.K. 19,4». El Expediente de expropiación, que se tramitaba por el procedimiento de urgencia, no llegó a ejecutarse por falta de coordinación entre los dos organismos implicados: Diputación General de Aragón y RENFE.

Cuatro años después, en 1991, la misma finca se ve afectada de nuevo por otra expropiación forzosa, esta vez con motivo del Proyecto promovido por la diputación General de Aragón «Nueva Infraestructura. Carretera A-122. Tramo: Rueda-Lumpiaque; P.K. 18,510 a 20,165». La expropiación, también urgente, afecta a la finca de igual forma que la anterior ya que, como reflejan los planos, el trazado de la carretera es el mismo en ambos Proyectos.

En definitiva, que la inicial urgencia de la expropiación demuestra no ser tal cuando puede permanecer durante cuatro años sin ejecutarse, resultando sorprendente como transcurrido dicho período de tiempo vuelve a adquirir de nuevo ese carácter de urgencia. Ello choca, por tanto, con lo que se entiende por obra urgente: «aquella que no admite demora, que es necesario realizar de forma rápida y acelerada, utilizando para ello un procedimiento 'excepcional' y justificado únicamente por la necesidad de servicio público a que ha de servir».

Justificar, además, la segunda decisión de expropiación señalando que «si la expropiación era urgente hacía cuatro años resulta evidente que más lo sería ahora» no es de extrañar que origine en el ciudadano cierta desconfianza sobre el criterio que utiliza la Administración en procesos que afectan a derechos tan fundamentales como la propiedad privada. Y aún más, si en el fondo del asunto late una falta de colaboración y de previsión entre los dos órganos involucrados —Diputación General de Aragón y RENFE— en vez del entendimiento preciso para el respeto de los derechos de las personas afectadas.

Tampoco debe olvidarse, a pesar de leyes especiales que amparen a utilizar el procedimiento de urgencia para obras que se realicen en determinados sectores, el espíritu y literalidad de la Ley de Expropiación forzosa: «excepcionalmente». A fin de cuentas, es el ciudadano afectado el que se ve privado de manera inmediata de su propiedad sin su paralelo para determinar el justiprecio y posterior pago.

Por ello, El Justicia de Aragón dirigió Sugerencia a la Diputación General de Aragón en siguiente sentido:

Sugerir al Departamento de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Urbanismo de la Diputación General de Aragón que en el caso que nos ocupa y otros semejantes no se utilice el procedimiento de expropiación forzosa de urgencia, salvo excepcionalmente en aquellas obras concretas en que sea verdaderamente urgente su realización en base a lo apremiante del servicio público a que han de servir, extremo que ha quedado comprobado no se produce en el supuesto referido anteriormente.

Sin embargo en esta Institución no se ha recibido contestación de la D.G.A. respecto a la Sugerencia formulada.

Expediente DI-72/91-F

Esta queja se presentó por el Alcalde de Jaraba (Zaragoza) manifestando que una solicitud que este Ayuntamiento había efectuado a Demarcación de Carreteras del Estado de Aragón, no había sido atendido. Dicha solicitud instaba al Ministerio de Obras Públicas y Transportes para que procediese a instalar en la Autovía Madrid-Zaragoza un cartel que señalizara el municipio de Jaraba como «Estación Termal».

La queja formulada, aducía la necesidad de esta señalización y su gran utilidad para la Corporación, que prácticamente vive de los Balnearios de aguas termales ubicados en el municipio, y en otros colindantes como Ibdes, Calmarza, Cetina...

Teniendo en cuenta la falta de respuesta por parte del Ministerio al escrito del Ayuntamiento y que el municipio de Alhama (con características similares al de Jaraba) sí estaba convenientemente señalizado; El Justicia acordó dirigirse a Demarcación de Carreteras del Estado en Aragón en solicitud de información.

La respuesta recibida fue, en principio, contraria a efectuar la citada señalización. Según informe del Servicio de Seguridad Vial y Señalización de la Dirección General de Carreteras, el cartel solicitado no obedecía a una necesidad de orientación y, además, sólo debían señalizarse los nombres que definen itinerarios o los de salida inmediata.

El Justicia comprendía que se intentara priorizar criterios de claridad y seguridad de la circulación frente a otros adicionales, pero también estimaba que se trataba de una petición que contribuía a potenciar el turismo en la Comunidad Autónoma de Aragón y que en autovías de otras Comunidades Autónomas existían carteles que indicaban rutas turísticas.

Por ello estimó conveniente continuar las gestiones para que el Ministerio de Obras Públicas y Transportes estudiase, con el municipio afectado, la posibilidad de que el cartel señalizador indicara «Ruta de Balnearios» siendo que las carreteras interiores de acceso (titularidad de la Comunidad Autónoma de Aragón) no suponían problema a la hora de colocar carteles más concretos.

De este modo, Demarcación de Carreteras del Estado en Aragón tras recibir a los representantes de la Corporación, accedió a colocar un cartel que señalizara el municipio de Jaraba. No obstante, la Institución quedó a disposición del Ayuntamiento para las futuras gestiones con la Comunidad Autónoma a la hora de señalizar adecuadamente las carreteras de acceso a los diferentes balnearios ubicados en la zona.

Expediente DI-200/91-F

En esta ocasión la queja se presentó con motivo de las obras que para la construcción de la variante de la carretera

Soria-Sangüesa, estaba llevando a cabo la Diputación General de Aragón. La queja, presentada por los agricultores de Gallur, se centraba en la forma en que se estaba construyendo un paso inferior para conservar un camino vecinal de acceso a tierras de regadío. En concreto, la protesta se centraba en la nueva anchura de dicho camino, de 5 metros, a diferencia de los 7 metros anteriores. De esta forma, los agricultores no podrían hacer uso del mismo dadas las dimensiones de los actuales vehículos agrícolas, y, teniendo en cuenta que se había eliminado el otro acceso a la huerta.

Los agricultores manifestaban que a pesar de dirigirse a la Diputación General de Aragón, no habían obtenido una solución satisfactoria, de forma que habían optado por paralizar las obras en construcción.

El Justicia se puso en contacto con la Diputación General de Aragón solicitando información sobre las razones que justificaban tal acción, así como sobre la posibilidad de revisión del citado tramo y atender las demandas de los agricultores.

Al poco tiempo, los afectados se dirigieron a esta Institución manifestando que tras la intervención de El Justicia, la Diputación General de Aragón había por fin aceptado sus demandas y respetado la anchura original del camino.

6.2. Servicios públicos

	1992	1991	1990	Total
Expedientes incoados	42	4	2	48
Expedientes archivados	24	4	2	30
Expedientes en tramitación	18	—	—	18

Se incluyen en este apartado aquellas quejas que plantean cuestiones diversas sobre la prestación de servicios, fundamentalmente de transporte o de comunicaciones, cubiertos por organismos públicos o privados en régimen de concesión (RENFE, C.T.N.E., Correos...) y sobre el funcionamiento de los servicios de la Administración pública, agrupando las quejas que en la distribución por materias se recogen bajo las voces «Administración Local» «Administración Pública» «Servicios Públicos» y «Transportes y Comunicaciones».

En este contexto, en 1992 han destacado por número y entidad las quejas presentadas contra RENFE y la CTNE.

Transportes: RENFE

La política ferroviaria de RENFE sobre implantación y gestión de sus servicios, en aplicación del «Plan de Empresas 1992-93» ha sido lo que ha motivado las críticas de los municipios que se han visto afectados por el intento racionalizador de RENFE apoyado en criterios de rentabilidad económica.

Los municipios perjudicados tras la entrada en vigor de estas actuaciones, al reducirse sus posibilidades de comunicación con las capitales, han sido los siguientes:

— Ateca, Alhama, Ariza y Ricla tras la eliminación de las paradas en estas localidades del tren rápido «Sierra de Gredos» que efectúa el trayecto Barcelona-Cáceres.

— Sabiñán, tras la supresión de la parada del tren Intercity Zaragoza-Madrid de las 6 horas y de Madrid-Zaragoza de las 18,50 horas.

— Salillas de Jalón, por la supresión de parada de dos trenes de los que realizan el trayecto Zaragoza-Arcos de Jalón.

Se trata de quejas que se encuentran actualmente en tramitación y que chocan con el intento de colaboración que, la Compañía ferroviaria y el Gobierno Aragonés, comenzaron con la firma en julio de 1992 del Convenio que permitió la reapertura de las líneas Teruel-Zaragoza y Teruel-Valencia, que Renfe había cerrado meses antes debido a que eran deficitarias. En este caso, y tras el convenio, el déficit de RENFE fue paliado por la Diputación General de Aragón.

No obstante, al depender todos los ferrocarriles en Aragón de la Administración central, lo conveniente sería una cooperación de ambas Administraciones en el momento de elaborar la política ferroviaria nacional, fundamentalmente en aquellas actuaciones que vayan a afectar a la Comunidad Autónoma. Pues el negociar problemas específicos (supresión de líneas) una vez que la Compañía reajuste sus servicios, consigue soluciones muy concretas pero también costosas y esporádicas.

Pero, de todas formas, El Justicia debe mediar para procurar que el servicio sea prestado de forma que no se produzcan desequilibrios territoriales que afecten negativamente al desarrollo y futuro de los trenes regionales de la Comunidad Autónoma.

Comunicaciones: C.T.N.E.

Durante el año 1992 se han presentado en esta Institución diversas quejas referentes a las líneas 903. En ellas se hacía alusión al acceso a estas líneas de menores de edad y en la conveniencia de regular el servicio. Asimismo recogían la imposibilidad de los usuarios de hacer frente a las facturas tan elevadas producidas por la realización de este tipo de llamadas.

Las quejas fueron remitidas al Defensor del Pueblo debido a que cuando se recibieron en esta Institución ya teníamos conocimiento de que se habían iniciado gestiones por el Defensor para llegar a una solución.

Recientemente el problema ha quedado solucionado, esperando que la nueva regulación de las líneas 903 no vuelva a plantear los problemas mencionados.

Expediente DI-471/90-L

En otro orden de cosas y siguiendo en el campo de la prestación de servicios por parte de la Administración, había que destacar en el año 1992 la queja presentada por la Comunidad Islámica de Zaragoza contra lo que consideraba

una actuación del Ayuntamiento que obstaculizaba el ejercicio de sus derechos constitucionales.

La importancia de la queja, dentro de su aparente carácter anecdótico, estribaba en el problema creado, y por consiguiente la hipotética solución del mismo, afectaba a una comunidad social y no sólo a un caso particular. Y no sólo eso, sino que el problema, y por tanto los beneficios de su solución, era extensible a otras comunidades sociales distintas de la islámica, pero que se encontraban en la misma situación: la imposibilidad de realizar los enterramientos de sus miembros con arreglo a sus normas religiosas por no disponer de los lugares e instalaciones adecuadas.

El que el servicio de cementerio sea obligatorio, y exclusivo, de los municipios, colocaba el problema en el terreno del Ayuntamiento. El que el artículo 14 de la Constitución establezca que no puede darse un trato desigual a los españoles por cuestión de religión —tanto en la vida como en la muerte, cabría añadir— convertía el tema en un problema propio de El Justicia. Los españoles, sea cual sea su religión, tienen derecho a que los Ayuntamientos les faciliten la posibilidad de enterrar a sus deudos conforme a sus creencias.

Centrándonos en el caso concreto, resultaba lo siguiente:

La Comunidad Islámica en Zaragoza, denunciaba que estaban bloqueadas las conversaciones que se seguían con el Ayuntamiento de Zaragoza para conseguir que se habilitara en el cementerio municipal de Torrero un espacio para las personas de religión musulmana.

El 5 de mayo de 1989, la Comunidad Islámica de Zaragoza había presentado solicitud formal ante el Ayuntamiento de Zaragoza en el sentido expuesto, solicitud que reiteró el 21 de mayo de 1990 y el 21 de junio del mismo año, antes de acudir a El Justicia. Aun cuando la información municipal parece dar a entender que la primera petición tuvo entrada el 21 de mayo de 1990, pues nada dice de la anterior, sin embargo el presentador de la queja aporta escrito de Secretaría general de 5 de septiembre de 1989 en el que se acusa recibo a la solicitud presentada y se cita a los interesados a una entrevista. Es decir, cuando el presentador de la queja acude a El Justicia, hace un año que lo ha hecho ante el Ayuntamiento sin que se haya solucionado el tema planteado.

En la actualidad, y desde 1936, existe en el Cementerio municipal de Torrero una zona de unos 8.000 metros cuadrados donde existen enterramientos de soldados marroquíes muertos en la guerra civil, cuyo mantenimiento se suponía correspondía al Reino de Marruecos, aunque éste no había abonado cantidad alguna por mantenimiento desde 1942, fecha de la última inhumación, ante la necesidad de espacio en el Cementerio Municipal, para trasladar los restos de marroquíes a la fosa común y poder disponer del espacio que ocupaban.

A raíz del segundo escrito de la Comunidad Musulmana, el Ayuntamiento inició el expediente n.º 275674/1990, en el que todos los informes fueron favorables a la petición llegándose incluso a un acuerdo verbal con la Comunidad Islámica de Zaragoza en cuanto a la superficie del recinto, requisitos necesarios para atender los ritos funerarios islá-

micos y costo aproximado del proyecto. Desde entonces, octubre/noviembre de 1990, no se ha producido ninguna variación en la situación, pese a que la postura del Ayuntamiento se dice que sigue siendo favorable a llevar a la práctica la solución estudiada.

Al parecer, se estaba a la espera de determinar si existía disponibilidad presupuestaria suficiente para acometer las obras.

Mientras se producían las actuaciones citadas, el Gobierno de la Nación conseguía que las Comunidades y Asociaciones islámicas existentes en España designaran un interlocutor común, mediante la creación de la Comisión Islámica de España. Dicha Comisión y el Ministerio de Justicia firmaron un Acuerdo de Cooperación el 28 de abril de 1992, cuyo artículo 2.5 dice lo siguiente:

Los cementerios islámicos gozarán de los beneficios legales que establece el número 2 de este mismo artículo para los lugares de culto.

Se reconoce a las Comunidades Islámicas, pertenecientes a la «Comisión Islámica de España» el derecho a la concesión de parcelas reservadas para los enterramientos islámicos en los cementerios municipales, así como el derecho a poseer cementerios islámicos propios. Se adoptarán las medidas oportunas para la observancia de las reglas tradicionales islámicas, relativas a inhumaciones, sepulturas y ritos funerarios, que se realizarán con intervención de la Comunidad Islámica local. Se reconoce el derecho a trasladar a los cementerios pertenecientes a las Comunidades Islámicas, los cuerpos de los difuntos musulmanes, tanto los actualmente inhumados en cementerios municipales como los de aquellos cuyo fallecimiento se produzca en localidades en las que no exista cementerio islámico, con sujeción a lo dispuesto en la legislación de régimen local y de Sanidad.

El citado Acuerdo fue presentado al Congreso como anteproyecto de ley, según publica el Boletín del Congreso de los Diputados de 27 de junio último. El Boletín del siguiente día 29 hizo público que se había acordado tramitar el referido anteproyecto directamente y en lectura única. Todo lo cual motivó que El Justicia dirigiera una Sugerencia al Ayuntamiento de Zaragoza en los siguientes términos.

El Acuerdo, y consiguiente anteproyecto de ley, son lógicos desde la perspectiva del artículo 16 de la Constitución, que establece el derecho a la libertad religiosa entre los expresamente protegidos al máximo nivel legal de nuestro país. La adecuación del cementerio municipal de Zaragoza a lo previsto en la Constitución no puede prolongarse más sin persistir en una discriminación contraria al derecho a la igualdad establecido en el artículo 14, también de la Constitución. Discriminación que no sólo afecta a los musulmanes que puedan fallecer en Zaragoza, y en Aragón, circunstancialmente, sino especialmente al importante colectivo de ciudadanos de religión musulmana que se han afincado desde hace años en nuestra Comunidad Autónoma y que han adquirido la nacionalidad española.

Como usted sabe, el Estatuto de Autonomía de Aragón dispone en su artículo sexto que los derechos fundamentales de los aragoneses son los establecidos en la Constitución y que corresponde a El Justicia velar por que se respeten los derechos individuales y colectivos que reconoce el Estatuto de Autonomía.

Por todo ello, teniendo en cuenta que la dilación del Ayuntamiento de Zaragoza en dar solución a una situación de hecho contraria a lo dispuesto en el artículo 16 de la Constitución implica una vulneración limitadora del ejercicio del constitucional a la igualdad legal de trato sin distinción de religión, y a la vista del Convenio suscrito entre el Ministerio de Justicia y la Comisión Islámica de España, a la que pertenece la Comunidad Islámica de Zaragoza, actualmente en trámite de conversión en ley, he estimado oportuno hacer uso de las facultades que me confiere la ley de Cortes 4/85, de 27 de junio y formular al Ayuntamiento de Zaragoza SUGERENCIA formal para que se habiliten dentro del presente ejercicio los fondos necesarios para llevar a la práctica sin nuevas dilaciones el cementerio islámico dentro del Cementerio Municipal de Zaragoza, en los términos ya acordados con la Comunidad Islámica de Zaragoza.

Como era de esperar, el Proyecto de Ley fue aprobado con fecha 10 de noviembre de 1992, convirtiéndose en la Ley 26/1992, publicada en el Boletín Oficial del Estado n.º 272, de 12 de noviembre, que entró en vigor es todo el territorio nacional, incluida por supuesto Zaragoza, al día siguiente de su publicación.

La falta de respuesta del Ayuntamiento de Zaragoza, la indudable incidencia social del tema y el deseo de poder informar a las Cortes del resultado de nuestra Sugerencia nos llevó a formular una Resolución al Ayuntamiento de Zaragoza, ya entrado 1993, del siguiente tenor:

Con fecha 15 de julio de 1992 le remití Sugerencia formal efectuada en uso de las facultades que me confiere la Ley 4/1985, de 27 de junio, relacionada con la queja que se había presentado ante esta Institución, mediante escrito del cual acompaño fotocopia, por si el mismo no hubiera llegado en su momento a su poder. Hasta la fecha no se ha recibido respuesta. Con fecha 21 de diciembre del mismo año, transcurridos pues cinco meses, volví a dirigirme a V.I. recordándole que estaba pendiente de recibir respuesta a mi Sugerencia.

Como Ud. muy bien sabe, el artículo 22.5 de la Ley de El Justicia establece que éste, en su Informe Anual a las Cortes, reflejará las Sugerencias efectuadas «poniendo especial atención en el hecho de que fueran seguidas o no».

Comprendo perfectamente que la inexistencia de Presupuestos municipales para 1993 impedía tomar una decisión, pero una vez aprobados los mismos supongo que no habrá inconveniente en adecuar las instalaciones mortuorias municipales a lo dispuesto en la Ley 26/1992, de 10 de noviembre, de las Cortes Generales aprobando el Acuerdo de Cooperación del

Estado con la Comisión Islámica de España (B.O.E. de 12 de noviembre).

Con la finalidad, pues de poder concretar en mi Informe anual a las Cortes correspondiente al año 1992, que he de presentar en breve, cuál es la postura de ese Ayuntamiento frente a la Sugerencia que le formulé el 15 de julio de 1992, le agradeceré que me comunique su decisión al respecto lo antes posible.

Para un mejor conocimiento del tema le adjunto fotocopia de la referida Ley y le recuerdo, de cara al futuro, que el mismo Boletín Oficial publicaba las leyes 24 y 25, de idéntico contenido pero referidas a las Comunidades Evangélicas e Israelitas respectivamente.

En la fecha de cierre del presente Informe seguimos sin saber cuál es la postura definitiva del Ayuntamiento.

7. Cultura y Educación

7.1. Cultura

	1992	1991	1990	1989	1988	Total
Expedientes incoados	52	59	309	2	1	423
Expedientes archivados	42	54	11	2	1	110
Expedientes en tramitación	10	5	298	—	—	313

El montante principal de las quejas recibidas en este campo se sigue refiriendo a las que hacen mención a los derechos de las lenguas minoritarias en la Comunidad Autónoma a que hacíamos referencia también en el anterior Informe. Se trata de un tema que comenzó a plantearse ante la Institución a finales de 1990, que ha proseguido de forma masiva y que ha dado lugar a un pronunciamiento de El Justicia.

Sin embargo, dado que la justa solución del tema planteaba una posible ampliación de las previsiones del Estatuto de Autonomía y que en la raíz de muchas de las quejas figuraba la denuncia de la insuficiencia de éste, nos ha parecido sistemáticamente más oportuno incluir el tratamiento del tema y la postura de El Justicia en el Capítulo de este Informe dedicado al ejercicio de la función de Defensa del Estatuto de Autonomía.

Al margen de esta cuestión, sólo una de las quejas recibidas en esta materia exigiría ser reflejada en este Informe anual.

Expediente DI-202/91-K

Se planteaba en esta queja la restricción por la Diputación General de Aragón del libre acceso a un Registro Público dependiente de ella, y llegó a motivar un Recordatorio formal al Departamento de Cultura sobre la necesidad de respetar la legislación vigente, que fue aceptado.

Como quiera que el tema, resuelto a primeros de 1992, se recogió con detalle en el Informe de 1991 (páginas 180-183), nos remitimos a lo allí expuesto en su momento.

7.2. Educación

	1992	1991	Total
Expedientes recibidos	69	11	80
Expedientes archivados	47	11	58
Expedientes en tramitación	22	—	22

Se han recibido este año numerosas quejas sobre la prestación de tan importante servicio público. Casi todas ellas han girado en torno a los efectos producidos por la entrada en vigor de parte de las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo.

El calendario de aplicación de dicha norma, contenido en el Real Decreto 986/1991, dispone en su artículo 6 que en el año académico 92-93 «se implantará con carácter general, el primer ciclo de educación primaria» y el artículo 17.1 establece que, en el primer curso de dicho ciclo, el número de alumnos por aula será de veinticinco. Es precisamente esta disposición limitadora la que, junto al procedimiento de admisión de alumnos, ha generado dichas protestas.

Expediente DI-296/92-C

Promovió la presente queja la Federación Católica de Padres de Alumnos y, avalada con 1.808 firmas, manifestaba su disconformidad con la entrada en vigor de dicha norma alegando, entre otros motivos, que la limitación de alumnos/aula suponía la quiebra del derecho a elegir el tipo de educación y centro contenido en el artículo 27 de la Constitución. Asimismo, denunciaba la discriminación y desigualdad en el trato de que era objeto esta provincia por no haberse aplazado, al igual que en otras, la implantación de dicha limitación.

Con posterioridad a la presentación de la queja de la Federación, se recibieron un total de 28 quejas más por ciudadanos individuales y otras Asociaciones, relacionadas con el mismo tema. Algunas de ellas planteaban su protesta en la misma forma genérica utilizada por la Federación, mientras que en otras, se discutiera o no el criterio general de la ratio, se denunciaba casos concretos en los que se entendía producida una lesión específica de derechos. Por último, un número de dichas quejas planteaban el problema desde la perspectiva opuesta. Algunos padres y profesionales de la enseñanza, defendían la bondad de la ratio desde el punto de vista educativo y consideraban que supondría una discriminación el que no se aplicara una medida pensada para mejorar el derecho a la educación.

Ello nos llevó a estudiar el problema desde una perspectiva global, a fin de mantener una postura coherente de cara a las pretensiones divergentes que se nos planteaban.

La Ley de Cortes de Aragón 4/85, de 27 de junio, por la que nos regimos, establece que la función de El Justicia se ciñe a la protección de los derechos fundamentales reconocidos en el Título I de la Constitución, a los que expresamente remite el artículo sexto del Estatuto de Autonomía de Aragón, cuando los mismos pudieran resultar lesionados como consecuencia del actuar, o no actuar, de un órgano de la Administración. Este es, pues, el criterio que había de seguir nuestra intervención, entendiendo que ni compete a El Justicia decidir sobre constitucionalidad de las leyes, ni constituye una irregularidad lesiva de derechos la mera discrepancia con las decisiones tomadas por la Administración en el ejercicio de sus competencias.

Dicho lo anterior y entrando en el motivo concreto de la queja, la aplicación de una «ratio» máxima de alumnos por aula es consecuencia del desarrollo legal de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre. La fijación de dicha «ratio» de 25 alumnos ha sido tomada también legalmente y considerada como positiva desde el punto de vista educativo, tanto para el interés de los niños, como para la mejor labor de los docentes. No hay pues, en principio irregularidad de ningún tipo en la misma existencia de la «ratio» cuya inconstitucionalidad, en todo caso, sólo podría haber sido declarada por el Tribunal Constitucional.

A un segundo nivel, se plantea la existencia de un trato discriminatorio en relación con otras Comunidades Autónomas donde se ha flexibilizado la aplicación de la precitada «ratio». Con independencia de que una actuación ajena no ajustada a la Ley, de cuya veracidad y alcance en todo caso no tengo información al haberse producido fuera de Aragón, no sería justificación para hacer lo propio, no todo trato desigual implica necesariamente una discriminación, sino que habrá que estar a la entidad real del caso y a la incidencia sobre el derecho constitucional afectado. Así lo ha establecido el Tribunal Constitucional en una doctrina muy desarrollada en torno a numerosas sentencias:

a) No toda desigualdad de trato supone una infracción del art. 14 de la Constitución. Sólo cuando aquella desigualdad introduce una diferencia entre situaciones que pueden considerarse iguales y carece de una justificación objetiva razonable.

b) El principio de igualdad exige que a iguales supuestos de hecho se apliquen iguales consecuencias jurídicas, debiendo considerarse iguales dos supuestos de hecho cuando la utilización o introducción de elementos diferenciadores sea arbitraria o carezca de fundamento racional.

c) El principio de igualdad no prohíbe a la Administración cualquier desigualdad de trato sino sólo aquellas desigualdades que resulten artificiosas o injustificadas por no venir fundadas en criterios objetivos y suficientemente razonables de acuerdo con criterios o juicios de valor generalmente aceptados.

d) Es constitucionalmente lícita la diferenciación cuando, además de serlo en el fin que con ella se persigue, las consecuencias jurídicas que resultan de la distinción son adecuadas y proporcionadas a dicho fin, de modo que la relación entre la medida adoptada y el fin perseguido «supere un juicio de proporcionalidad».

lidad en sede constitucional, evitando resultados especialmente gravosos o desmentidos».

En consecuencia, la existencia o no de la discriminación objeto de la queja estará en función de si la decisión tomada por el Ministerio de Educación y Ciencia en Zaragoza impide o coarta el ejercicio del Derecho constitucional a la educación. A cuyo respecto, ha de tenerse en cuenta que ese derecho a la educación implica la correspondiente obligación de los poderes públicos de facilitar educación pública a todos los ciudadanos, de posibilitar la libertad de enseñanza a las entidades privadas y a garantizar la formación religiosa acorde con las convicciones de los padres. Garantía que el Estado ha decidido asumir en forma de subvención a los centros privados que se ajusten a unos criterios mínimos que equiparen su enseñanza con la que se imparte en los centros públicos.

Por otra parte, la Administración pública ha de tener en cuenta a la hora de cumplir con sus obligaciones, que ello ha de hacerse con una eficaz utilización de los fondos públicos. Desde esta perspectiva es lógica la postura de la Administración de no autorizar la creación de nuevas plazas educativas subvencionadas, si existen plazas libres en los centros públicos, por cuanto implicaría el duplicar el gasto a costa de todos los españoles.

En definitiva y en un plano general, el criterio seguido por el Ministerio de Educación y Ciencia en Zaragoza no entendemos que haya implicado desigualdad discriminatoria alguna en relación con lo ocurrido en otras Comunidades Autónomas, por cuanto la oferta pública existente, entre plazas públicas y privadas subvencionadas con fondos públicos, cubría sobradamente la demanda existente. La admisión por determinados centros privados subvencionados en preescolar de mayor número de alumnos del que podrían pasar a la enseñanza obligatoria llegado el momento, está en la raíz de la mayoría de los problemas concretos planteados. Pero no cabe imputar al Ministerio una situación de hecho no creada por él, sino por la decisión de dichos centros de no aplicar en preescolar una limitación que sabían iba a funcionar al llegar a primero de Educación General Básica.

Es evidente que la inexistencia de discriminación general, no evita el que se puedan darse supuestos concretos en los que sí se haya producido una irregularidad o una rigidez tal en la aplicación de la «ratio» que conlleva de hecho una desigualdad injusta. Pero dichos casos, de presentar queja ante El Justicia, serían examinados uno por uno y comunicada en cada supuesto a los interesados la postura de esta Institución.

En consecuencia, El Justicia entendió que no se había incurrido por parte del Ministerio de Educación y Ciencia en la desigualdad discriminatoria denunciada en la queja con carácter general.

Por otra parte, se han denunciado irregularidades, acerca de la legitimación de los documentos acreditativos de las circunstancias baremables contenidas en el Real Decreto 2375/85, por el que se regulan los criterios de admisión de alumnos en los Centros docentes sostenidos con fondos públicos. En el Informe anual anterior hacíamos referencia a una sugerencia remitida al Director Provincial de Educa-

ción sobre este asunto (págs. 184 y 185), pero a pesar de que el Ministerio informó en un folleto la forma en que debían presentarse estos, se ha venido produciendo dicha irregularidad en centros privados sostenidos con fondos públicos.

Uno de los motivos más habituales de queja ante esta Institución se refiere a la falta o defectuosa notificación de las resoluciones administrativas a los ciudadanos. Recomendaciones o Sugerencias sobre esta materia hemos venido remitiendo a todas las Administraciones a lo largo de estos años. En el caso de la Administración educativa este problema se acentúa por la gran cantidad de centros dependientes de la misma y en la dificultad de las autoridades en controlar que las resoluciones por estos evacuadas sean, formalmente, conformes al ordenamiento jurídico vigente.

Estas irregularidades se están detectando no sólo en centros dependientes de la Dirección Provincial del Ministerio de Educación y Ciencia sino, también en la Universidad.

Como botón de muestra cabe hacer referencia —aunque no esté finalizado el expediente— a la resolución dictada por el Director de la Escuela Universitaria de Ingeniería Técnica Industrial de Zaragoza a solicitud de admisión de traslado instada por un ciudadano:

En contestación a su solicitud de traslado, hemos de manifestarle que no le podemos admitir dada la limitación de espacio en la Escuela.

Caso de que el Rectorado nos facilitase aulas y profesorado para desdoblar asignaturas de 2.º y 3.º curso, se reconsiderará su petición en el primer trimestre lectivo. No obstante, deberá efectuar su matrícula para el curso 1992-93 en el centro de procedencia.

Ante una actividad reglada y generadora de derechos, la decisión sobre un traslado de matrícula, se resuelve sin comunicar al interesado las garantías y recursos que puede ejercitar si considera lesiva la decisión.

Más claro todavía es el caso de la notificación de resolución —firmada por un jefe de sección de la Universidad— recibida por un ciudadano en febrero de 1992, que modificaba otra dictada por el Director General de Formación Profesional Reglada y Promoción Educativa en la que se le reconocía el derecho a percibir una ayuda de 22.000 pesetas para libros:

Por un error en el tratamiento de su solicitud de Ayuda al Estudio para el curso académico 1991-92, se le ha abonado indebidamente la cantidad de 22.000 pesetas.

Con el deseo de evitarle las molestias que la iniciación del correspondiente expediente para obtener el reintegro de la referida cantidad le podría ocasionar, le acompañamos boletín de imposición con el que Vd. puede personarse en cualquier oficina de la Caja Postal, remitiendo, a la Sección de Becas de esta Universidad, una de las copias del mismo, una vez diligenciado, para constancia en su expediente.

Lo que comunico para su conocimiento y cumplimiento.

Dicha resolución no sólo infringía las normas en cuanto a la notificación al ciudadano, sino que además podía estar afectada de nulidad de pleno derecho, al ser un órgano manifiestamente incompetente para dictarla quien la tomaba.

Expediente DI-347/92-C

En el mismo sentido, una familia cuya hija había sido admitida provisionalmente en el Colegio Público que solicitó, se quejó a El Justicia de que en el listado definitivo se hubiera modificado la resolución del Consejo Escolar, negándole la plaza solicitada.

La investigación llevada a cabo por la oficina de El Justicia puso de relieve que la decisión inicial había sido fruto de un error material en la confección de las listas, llegando por consiguiente a la opinión de que no podía imputarse a la actuación del Ministerio de Educación y Ciencia ninguna irregularidad violadora del derecho a la educación.

Sin embargo, también quedó puesto de relieve que la corrección llevada a cabo en las listas no se comunicó en forma personal y suficiente a los padres de la niña afectada, creándoles una situación de inseguridad innecesaria que había justificado el que consideraran violados sus derechos y acudieran a El Justicia.

De ahí que El Justicia comunicara al Ministerio de Educación y Ciencia que no veía justificada la queja presentada en cuanto al fondo de la misma, pero que, en cuanto a la forma de la actuación de la Administración:

Teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 12.1 y 13 de la Ley 4/85, reguladora de El Justicia de Aragón, por el que capacita a esa Institución para actuar en protección y defensa de los derechos individuales y colectivos de los ciudadanos es por lo que, vengo a sugerirle, que desde esa Dirección Provincial, se proceda, de forma inmediata, a notificar resolución definitiva por la cual se aprueba la lista de admitidos, motivando las causas que ha dado origen a la alteración antes aludida.

Asimismo, es necesario que las notificaciones que se produzcan en una resolución y afecten a los derechos del o de los ciudadanos se les notifique en plazo y forma la misma motivando ésta y comunicando los recursos y plazos que quepan contra ella.

Expediente DI-508/91-C

En el marco de una problemática minoritaria, pero de primera importancia para los afectados, se presentó ante El Justicia en los últimos días de 1991 una queja por los padres de un niño que consideraban que se estaban lesionando sus legítimos derechos, y los de su hijo, al no atenderse a su limpieza en la sección preescolar «Ninos» del Colegio Público César Augusto, reclamando para ello la presencia de los padres.

Admitida la queja y recabada información de la Dirección Provincial de Educación y Ciencia, se facilitó mediante escrito de fecha 1 de abril último, al que se acompañaba una amplia documentación, que tuvo entrada en esta Institución el siguiente día 6. Habida cuenta la importancia del tema en sí mismo, que entendemos iba más allá del caso concreto que nos llegó, se estimó oportuno completar en lo necesario la información facilitada tanto por los padres como por el Ministerio de Educación y Ciencia, con los siguientes resultados:

Por indicación de la Dirección Provincial del Ministerio de Educación y Ciencia en Zaragoza, y previa solicitud de los padres, el niño de 3 años de edad, que presentaba una disfasia de desarrollo acompañada de retraso psicomotor, ingresó el día 16 de septiembre de 1991 en el Curso Preescolar 3 años-integración del Colegio Público César Augusto.

En el citado curso 91-92, había un total de 198 niños matriculados en las nuevas aulas de preescolar del Colegio Público César Augusto, contando por consiguiente 3, 4 y 5 años de edad.

El niño en cuestión presentaba problemas de control de esfínteres, siendo limpiado y cambiado por profesores del propio centro en caso de «enuresis» (diariamente al principio y muy rara vez por el uso de pañales a partir de los cuatro meses) y llamándose a los padres en caso de «encopresis» (una vez por semana al principio y cada 10-12 días a los cuatro meses). Este criterio es el seguido con carácter general en todos los casos en que se presenta el problema.

La Dirección del Centro manifestaba que previamente al ingreso se avisó a los padres que se les llamaría en caso de «encopresis» ya que así lo establece la legislación vigente. Los presentadores de la queja, por el contrario, insistían en que sólo se les advirtió con posterioridad al ingreso.

Los padres, la Asociación de Padres del Centro, y la Dirección del mismo a petición de dicha Asociación, habían solicitado de la Dirección Provincial del Ministerio de Educación y Ciencia el nombramiento de un Cuidador-Puericultor. Dicha petición fue desestimada por cuanto la legislación vigente sólo contempla la figura del Cuidador/Puericultor en los casos de integración (para alumnos con deficiencias motóricas), lo que no es el caso del que nos ocupa, por lo que difícilmente puede crear, cubrir y pagar una plaza no prevista legalmente.

Tanto el padre como la madre del niño objeto de la queja trabajan por cuenta ajena y tienen dificultades para dejar el centro de trabajo cuando se les requiere, con lo que el niño podía permanecer mucho tiempo sucio y mojado.

Iniciado el curso 92-93, la situación del niño mejoró sensiblemente al irse a adaptando al colegio y al mejor control de sí mismo, si bien la situación global persiste y afecta de forma general a todos los niños del colegio que pueden encontrarse con el mismo problema de «encopresis».

A la vista de lo dicho, teniendo en cuenta la necesidad de compaginar el derecho a la educación previsto en el artículo 27 de la Constitución, con el derecho al trabajo re-

cogido en el 35, en condiciones que no implique desigualdad ni discriminación injustificada, por mandato del artículo 14, y atendiendo a la obligación de todos los Poderes Públicos de remover los obstáculos que impidan el eficaz ejercicio de los derechos, estimó que no existía irregularidad en la decisión de la Dirección Provincial del Ministerio de Educación y Ciencia en Zaragoza de no crear una plaza de Auxiliar Técnico Educativo (Cuidador) para el Colegio Público Cesar Augusto, puesto que no se trata de un Centro Integrado para alumnos con deficiencias motóricas; si bien, también estimó que el mantener a los niños, en caso de «encopresis», sin limpiar hasta que acuden los padres o persona enviada por éstos, supone una lesión a la salud y a la dignidad de los niños y puede implicar también una lesión al derecho constitucional de los padres a trabajar sin verse innecesariamente perjudicados en el mantenimiento de la relación laboral.

Por todo ello estimó oportuno:

Recordar a la Dirección Provincial del Ministerio de Educación y Ciencia en Zaragoza que, más allá del estricto cumplimiento de la Ley, es obligación de todos los poderes públicos remover los obstáculos que se opongan al eficaz ejercicio de los derechos y que dicha obligación ha de contemplarse con mayor generosidad si cabe en el ámbito de la enseñanza pública integrada, en la que se conjuga la poca edad de los titulares de derechos, los niños, con las deficiencias personales que les situarían en un plano de desigualdad, si no se aplican respecto de ellos criterios de justa discriminación positiva y, en consecuencia, sugerirle que se tomen las medidas necesarias para contar con quien pueda limpiar y cambiar de inmediato a los niños en caso de «encopresis» sin necesidad de esperar a un familiar ni contradecir la normativa vigente, tanto en el citado Colegio Público Cesar Augusto, como en todos los centros integrados en los que puedan darse situaciones similares a la producida en el mismo.

La respuesta del Ministerio Educación y Ciencia fue la siguiente:

1.— Como consecuencia de la acción educativa realizada durante el Curso 1991/92, el niño en estos momentos ha conseguido dominar el control de esfínteres, mejorado en la integración social con sus compañeros y profesores, pudiendo calificar su evolución como de positiva. Siendo éste el aspecto que debe ser destacado de forma prioritaria.

2.— La Dirección Provincial cuando conoce una problemática similar, de común acuerdo con los padres, propone un «cambio escolaridad» a otro Centro que cuente con el personal adecuado. Este cambio puede hacerse a un centro de Educación Especial o a un centro de integración de motóricos, bien de forma transitoria, mientras persiste la situación, o bien durante todo el ciclo de Educación Infantil, existiendo ejemplos de dicho proceder, anteriores al caso que nos ocupa.

3.— La sugerencia manifestada en su escrito se enmarca dentro de la actuación habitual que viene

realizando esta Dirección Provincial, si bien es preciso que los padres acepten alguno de los centros propuestos para el cambio, y sólo cuando no se acepta este cambio de escolaridad, los padres deben asumir personalmente o por delegación el aseo del niño.

4.— Por último, es preciso señalar que esta Dirección Provincial, en los últimos años ha facilitado la integración escolar de todos los alumnos con necesidades educativas especiales. Para ello, en el presente curso escolar existen 41 Centros de integración que cuentan con especialistas en Orientación Escolar, Pedagogía Terapéutica, Logopedas, Fisioterapeutas y Auxiliares Educativos. Pero a pesar de la existencia de estos especialistas y de otros que pudieran incorporarse en el futuro, en cualquier proceso educativo seguirá siendo imprescindible la colaboración y la participación activa de los padres con el centro escolar.

8. Sanidad y Bienestar Social

8.1. Sanidad

	1992	1991	1990	1989	1988	Total
Expedientes incoados	39	16	6	1	1	63
Expedientes archivados	18	13	6	1	1	39
Expedientes en tramitación	21	3	—	—	—	24

La distribución de competencias en materia de Sanidad a distintas Administraciones públicas viene originando habitualmente conflictos cuyos efectos se dejan sentir siempre en las mismas personas: los usuarios. De ahí han procedido las quejas cualitativamente más importantes que ha recibido El Justicia, de las limitaciones y perjuicios en el derecho de los ciudadanos a una atención sanitaria adecuada que se producen como consecuencia de la falta de coordinación entre las distintas Administraciones.

La Diputación General de Aragón ostenta las competencias de ordenación y planificación de la prestación del servicio sanitario pero carece de los recursos económicos necesarios para llevarlos a la práctica con autonomía. Por contra, el Instituto Nacional de la Salud dispone de dichos recursos pero carece de la facultad para decidir en exclusiva su distribución, al margen de la exclusiva competencia para regular las bases y coordinación general que, por imperativo legal le corresponde al Estado.

Este año 92 no ha estado exento de estos problemas. Más aún, podría decirse que se han acentuado los conflictos al radicalizarse las posturas de ambas Administraciones. Ejemplo de ello cabe referir el plante del Secretario General de Planificación del Ministerio de Sanidad, al responsable del Departamento de Sanidad de la Comunidad Autónoma en reunión mantenida el 16 de octubre. El hecho que motivó tan extemporánea actitud fue el distanciamiento en las posiciones con el tema del hospital «Royo Villanova».

Lo verdaderamente grave de este asunto es que ni la Diputación General de Aragón ha realizado un estudio serio

acerca de las necesidades reales de la población en materia de atención hospitalaria que avale la necesidad de reconvertir el hospital «Royo Villanova» en centro de agudos como se pretende, ni el INSALUD ha elaborado otro que desvirtúe los razonamientos alegados por la DGA para tal reconversión.

Sí se viene observando, por contra, que la infraestructura actual de centros hospitalarios dista mucho de ser la adecuada a las necesidades de la población. Se sabe que en toda la Comunidad Autónoma no hay un solo centro hospitalario de larga estancia de titularidad pública, que sólo existe un hospital geriátrico con poquísimas camas, que apenas existen plazas para asistidos en residencias de titularidad pública, cabría preguntarse entonces ¿todas las necesidades de la población en cuanto a cuidado de enfermería y asistencia médica la realizan los hospitales de agudos?, ¿puede abordarlas todas?, ¿a qué precio?, etc.

Constatación de que los servicios no responden a las necesidades reales son las quejas que, ante esta Institución promueven los ciudadanos. La queja 194/92, formulada por un ciudadano residente en Zaragoza, expone que su padre —de 67 años de edad— a causa de un infarto cerebral padecido en el año 1988, quedó en una situación física tal que demanda la asistencia permanente de cuidados de enfermería y con cierta regularidad de facultativos por las crisis agudas que, de las secuelas de su patología, le sobrevienen. A este paciente se le trasladó a la clínica San Juan de Dios —concertada con el INSALUD— una vez superó los momentos críticos de su patología para que le fueran dispensados —ya en un centro de larga estancia— los cuidados que de forma permanente iba a necesitar.

Como quiera que el INSALUD no dispone en toda la Comunidad Autónoma de un centro de estas características, después de permanecer año y medio en dicha clínica, fue dado de alta hospitalaria y remitido a su domicilio para que fuera su cónyuge quien se hiciera cargo del paciente, cuya situación —según informe médico— es de encamamiento. Hay que añadir aquí que la esposa de este ciudadano se haya afectada de un cuadro de descalcificación ósea que, unido a la avanzada edad que posee, le resulta muy difícil hacerse cargo del mismo.

La investigación llevada a cabo por la Institución de El Justicia puso de relieve los siguientes hechos:

El enfermo fue dado de alta del Hospital de S. Juan de Dios, institución privada, que mantiene un concierto con INSALUD, para asistencia de pacientes de la Seguridad Social. Dicha institución tiene su propia plantilla facultativa, que adopta las decisiones que considera oportunas y es por ello que el alta hospitalaria, es una decisión de los médicos del Hospital de San Juan de Dios. No obstante lo anteriormente referido, la Inspección Médica del INSALUD supervisa el proceso de los pacientes, en coordinación con los órganos gestores del referido centro.

Según los informes de que disponemos, el enfermo ha estado ingresado en dicho Hospital en tres ocasiones (del 6-2-89 al 3-9-90, del 16-10-90 al 7-4-92 y de 13-6-92 al 29-6-92).

Se trata de un paciente con un proceso crónico que sufre reagudizaciones periódicas, en las cuales ha sido siempre atendido su ingreso, tanto en Instituciones propias, como en el Hospital de San Juan de Dios.

En este Hospital concertado se atiende a pacientes que requieren media o larga estancia y que su proceso requiere ingreso hospitalario, produciéndose el alta cuando pueden ser atendidos domiciliariamente, desde el punto de vista asistencial. Ello permite una buena rotación en la ocupación de camas, un mejor aprovechamiento de los recursos asistenciales hospitalarios, beneficiándose un mayor número de usuarios, cuyo ejemplo puede ser el caso que nos ocupa, que ha tenido tres ingresos en la mencionada clínica.

Otra situación sumamente preocupante que surge de la saturación de los centros hospitalarios y que ha generado quejas a El Justicia, es la relativa a las altas hospitalarias que se tramitan de aquellos enfermos con patologías en estado terminal. Las situaciones de angustia que llegan a producir este tipo de decisiones, ha producido incluso casos de amenaza de agresión física por parte de los parientes al personal del hospital, según declaraciones de los propios interesados que se personaron en esta oficina una vez realizada la amenaza.

Justifica este párrafo la queja DI-446/92, promovida por un ciudadano de Zaragoza, en la que expone que su padre, ingresado el 22 de junio en el hospital «Miguel Servet» de Zaragoza le es diagnosticado un cáncer en estado terminal y dándole de alta hospitalaria el 8 de julio es trasladado a su domicilio familiar. Una vez en él demanda constantemente la aplicación de sustancias que mitiguen el dolor y que, al no haber sido prevista tal contingencia por facultativo alguno del INSALUD, obliga a los familiares del paciente a requerir los servicios del Servicio Especial de Urgencias cada vez que el dolor aparece. La noche del 16 al 17 de agosto el promovente requiere atención sanitaria de dicho servicio para su padre a las 2,41 horas, a las 4,20 horas y a las 7,30 horas, siéndole denegada en esta última ocasión por el coordinador del Servicio quien le «aconsejó» acudir a su médico de cabecera.

Después de denunciar el «incidente» ese mismo día, ante el Jefe de Servicio, le fueron extendidas las recetas de las sustancias demandadas por el paciente y le enseñaron al promovente cómo había que suministrárselas.

Recibida la queja recabamos información a la Dirección Provincial del INSALUD, cuyo titular, en escueta comunicación, nos informó lo siguiente:

El paciente requirió atención sanitaria, médica y de enfermería, del Servicio Especial de Urgencia en las siguientes ocasiones:

día 13.— a las 18,03 y 19,30 horas
día 14.— a las 2,58 y 22,30 horas
día 15.— a las 5,05, 14,49 y 23,00 horas
día 16.— a las 4,45, 11,01 y 22,39
día 17.— a las 2,41, 4,20 y 7,30 horas
día 20.— a las 1,20 horas

En ninguna de estas llamadas, salvo en la que nos ocupa, hubo incidente asistencial.

El coordinador del Servicio en la fecha del 17 de agosto era un médico que sustituía al coordinador habitual por vacación reglamentaria.

Según refiere el coordinador, cuyo informe se adjunta, a las 7,30 horas de la mañana del día 17 y teniendo en cuenta que se había administrado Pentazocina al paciente a las 22,39 horas del día 16 y a las 2,41 horas y 4,20 horas de la madrugada del 17 aconseja que sea su médico de cabecera quien regule la pauta de administración de analgésicos y no envíe al enfermero para que inyecte otra dosis.

Como quiera que el tema afecta a un gran número de ciudadanos estamos llevando a cabo reuniones con las autoridades del INSALUD para tratar la coordinación de esta asistencia especializada. No obstante ello, el tema de las responsabilidades relativas a dicha asistencia se van a seguir tratando desde esta Oficina.

Expediente DI-135/92-C

El precario entendimiento entre las Administraciones con competencias en materia sanitaria propició la interposición de la presente queja promovida el 2 de febrero por 106 ciudadanos, residentes en el barrio de Malpica, ubicado en el término municipal de Utebo, en la que manifestaban su protesta por obligarles a utilizar el centro de salud al que estaban adscritos administrativamente y que no era otro que el de Utebo. Dicha obligación devenía de la promulgación del Mapa Sanitario y suponía que todos aquellos vecinos que venían recibiendo la asistencia sanitaria desde el consultorio de Casetas —distante unos trescientos metros por zona urbana— debían —en función de una franja administrativa— pasar a recibirla del centro de Salud de Utebo, distante unos cuatro kilómetros y que, para poder acceder a sus dependencias, tenían que usar transporte público para recorrer dos kilómetros y los otros dos hacerlos andando campo a través.

El tema entró en conflicto cuando un trabajador del Consultorio de Casetas se negó a atender a los ciudadanos de dicho barrio.

Recibida la queja nos pusimos en contacto con el Director de Asistencia Sanitaria y el Gerente del Servicio Aragonés de Salud por parte de la Diputación General de Aragón y, posteriormente, con el Director Gerente de Atención Primaria del Área III del INSALUD al objeto de recabar información sobre el particular. Desde el INSALUD se nos informó que la responsabilidad recaía en la Diputación General de Aragón por cuanto a ella le competía realizar el mapa sanitario y cuantas modificaciones considerase oportunas y, desde la Diputación General de Aragón, se argumentaba que, era innecesario la modificación del mapa ya que aunque dependiera dicha población del centro de Utebo, en función de la libre elección de médico, podían acudir al centro que quisieran.

Mientras llevábamos a cabo dichas reuniones, el Juzgado de lo Social número 6 de Zaragoza dictó sentencia sobre demanda interpuesta por el trabajador antes aludido, cuyo fallo venía a declarar no ajustada a derecho la orden de 14 de mayo de 1991 del Director Gerente del Área III

de Atención Primaria del INSALUD, reconociendo el derecho del actor a atender exclusivamente la zona de salud de Casetas, en tanto dicha zona no fuera modificada legalmente.

Como quiera que los promoventes habían instado solicitando la modificación del mapa sanitario y el fallo judicial dejaba claro que sólo modificando éste podría solucionarse la situación, se convocó una reunión en la sede de la DGA el 23 de marzo a la que acudieron el miembro antes citado del INSALUD, los otros dos de la Diputación General de Aragón, la asesora para Sanidad de esta Institución y doce ciudadanos afectados. En la misma y tras una ardua negociación se llega al acuerdo de que todos los ciudadanos del barrio límite que lo deseen deberán instar su opción y ésta les será respetada.

En el Boletín Oficial de Aragón número 57 aparece el Decreto 85/92 por el cual se amplía el límite de la zona de salud de Casetas y se incorpora una pequeña fracción de la franja denominada «el límite» perteneciente a la zona de salud de Utebo.

Expediente DI-386/91-C

En el informe del pasado año hacíamos referencia a un tema que, por su repetición y el grave perjuicio que ocasiona a los ciudadanos, expusimos sin que, dicho expediente hubiera sido archivado. El tema en cuestión era las modificaciones llevadas a cabo por el INSALUD en las citas concertadas con los ciudadanos para la asistencia especializada, motivadas por la situación de incapacidad laboral transitoria acreditada por la dermatóloga del Hospital «San Jorge» de Huesca. Dicha situación propició una queja por falta de atención médica, de cuya investigación se derivaron los siguientes resultados:

En la comunicación girada por el Director del Hospital con fecha 14 de octubre de 1991, en relación con la queja presentada por el ciudadano ante el servicio de atención del paciente el día de los hechos, se alega, como causa de la falta de información operada sobre la alteración de la cita largo tiempo prefijada, la ausencia del interesado de su domicilio el día en que un funcionario de ese Instituto efectuó una llamada telefónica.

Parece incongruente tal motivación con la existencia de una verdadera intención de informar al ciudadano ya que, en la actualidad, hay numerosas formas de ponerse en contacto con aquellos y más cuando había transcurrido casi un mes desde el momento de producirse el incidente que motivó la ausencia de la facultativa.

Tampoco puede motivarse la ausencia de sustituto a la falta de especialistas en la provincia, ya que un Organismo como el INSALUD, con implantación nacional, debería prever esta contingencia con una lista de profesionales a los que dirigirse en estos casos, con independencia residan o no en la provincia habida cuenta el gran perjuicio que se produce en los asegurados.

Razones que justificaron una Sugerencia al INSALUD en el siguiente sentido:

1.º Que las comunicaciones de modificación de cita previa o cualquier otra que afecte al interés de los ciudadanos sean realizadas por cualquier medio que garantice en todo momento que ésta llegue a su poder en tiempo y forma.

2.º Que se prevea las contingencias de baja de los trabajadores de este Instituto y se designen sustitutos de tal forma que, en ningún momento, las mismas tengan incidencia en la población.

La Dirección Provincial del INSALUD en Huesca contestó de la siguiente forma:

En relación con las mismas, pasamos a comunicarle que, aún estando conformes con el fondo de las medidas, muchas veces nos es imposible llevarlas a cabo.

En el caso de la primera sugerencia, porque la mayoría de las ocasiones los procesos de Incapacidad Laboral Transitoria se presentan de forma inmediata sin que haya posibilidad de preverlo y, por lo tanto, de comunicar a los ciudadanos afectados. No obstante, para aquellos casos en que esta inmediatez no existe, se cursan instrucciones con esta misma fecha a nuestros centros asistenciales para que, a aquellos pacientes que no se localicen telefónicamente, se les remita comunicación por correo certificado.

En cuanto a la segunda, hay que hacer constar que, dada la relación oferta-demanda de profesionales especialistas, la mayoría de las veces es imposible encontrar alguno que acceda a realizar sustituciones por períodos cortos de tiempo e incluso, en algunas especialidades, aunque éstos sean con carácter interino. Este problema no existe cuando se trata de sustituir a Médicos Generales, dado el número de éstos que se encuentran en situación de desempleo.

Expediente DI-409/92-C

Asimismo, y contra una actuación del mismo Director Provincial que la anterior, recibimos queja promovida por la Coordinadora 8 de marzo y 4.000 firmas de vecinos de la provincia de Huesca en la que se denunciaba disconformidad con la resolución por la cual se clausuraba el Centro de Orientación Familiar.

Recabada información pormenorizada al titular de dicho Instituto en Huesca, se nos informó que: con fecha 11 de enero de 1993 se había reubicado de nuevo el antiguo Centro de Orientación Familiar en el Centro de Salud «Santo Grial» siendo efectivo, desde el punto de vista asistencial, el día 19 del mismo mes.

Asimismo, se acompañaba como anexo, escrito que se había remitido desde dicha Dirección Provincial a las 1.172 solicitudes presentadas en el Registro General del Gobierno Civil de Huesca por la denominada «Plataforma ciudadana por la reapertura del Centro de Orientación Familiar de Huesca» en el que se contenían los siguientes extremos a los ciudadanos interesados:

En la ciudad de Huesca existían dos estructuras diferenciadas, una de ellas el Centro de Orientación Familiar, así como una consulta de Obstetricia ubicadas en el Centro de Salud «Santo Grial» y la otra el Servicio de Tocoginecología del Hospital «San Jorge» las cuales duplicaban algunos servicios; así existían en ambos centros consulta de Obstetricia y consulta de Planificación Familiar realizadas por facultativos especialistas, otras actividades realizadas en el Centro de Orientación Familiar por otro tipo de profesionales (psicólogo, trabajador social, enfermera) no se realizaban en el Hospital «San Jorge».

La Dirección Provincial, en ningún momento dictó resolución de clausura del Centro de Orientación Familiar, sino que lo que estimó conveniente fue centralizar las actividades que se duplicaban en el Hospital «San Jorge» debiendo seguir realizándose el resto en el Centro de Salud «Santo Grial».

A la vez que se llevaba a cabo este cambio, se trataba de impulsar la implantación del Programa de Atención a la Mujer en los Equipos de Atención Primaria, conforme a la oferta y actividad siguiente:

Atención especializada

Hospital «San Jorge».—316 camas, con 33 especialidades. De él depende el Centro de Especialidades de Jaca.

Hospital de Barbastro.—165 camas, con 24 especialidades. De él dependen el Centro de Especialidades de Monzón y el Centro de Especialidades de Fraga.

Atención primaria

Existen 13 Centros de Salud funcionantes, que dan cobertura a un 70% de la población.

Que en cuanto a la estructura específica de Atención a la Mujer, en el entorno de la actividad del INSALUD, se traduce en la siguiente oferta:

Atención especializada

Hospital «San Jorge» (incluido Centro de Especialidades de Jaca):

El Servicio de Tocoginecología está compuesto por 8 Facultativos Especialistas de Área y 3 Especialistas de Cupo con la siguiente actividad en el primer semestre del año.

Ginecología/Planificación Familiar

<i>Ingresos</i>	<i>287</i>
<i>Primeras Consultas</i>	<i>1.681</i>
<i>Consultas Sucesivas</i>	<i>6.744</i>
<i>Intervenciones programadas</i>	<i>174</i>
<i>Intervenciones urgentes</i>	<i>85</i>
<i>Mamografías</i>	<i>629</i>

Obstetricia

<i>Ingresos</i>	433
<i>Primeras Consultas</i>	320
<i>Consultas sucesivas</i>	1.423
<i>Partos</i>	333
<i>Cesáreas</i>	52

Hospital de Barbastro.— El Servicio de Tocoginecología está compuesto por 9 Facultativos Especialistas de Area que desarrollan su labor, tanto en el Hospital como en los Centros de Especialidades de Monzón y Fraga. En el primer semestre de este año han llevado a cabo la actividad que a continuación se detalla:

Ginecología/Planificación Familiar

<i>Hospital:</i>	
<i>Ingresos</i>	270
<i>Intervenciones programadas</i>	165
<i>Intervenciones urgentes</i>	117
<i>Primeras consultas</i>	974
<i>Consultas sucesivas</i>	1.414
<i>Ecografías</i>	501
<i>Mamografías</i>	473
<i>Citologías</i>	800
<i>Centro de Especialidades de Monzón:</i>	
<i>Primeras Consultas</i>	149
<i>Consultas sucesivas</i>	587
<i>Ecografías</i>	131
<i>Centro de Especialidades de Fraga:</i>	
<i>Primeras Consultas</i>	147
<i>Consultas sucesivas</i>	413

Obstetricia

<i>Hospital:</i>	
<i>Ingresos</i>	474
<i>Primeras Consultas</i>	182
<i>Consultas sucesivas</i>	1.105
<i>Partos</i>	343
<i>Cesáreas</i>	48
<i>Legrados</i>	35
<i>Ecografías</i>	571
<i>Centro de Especialidades de Monzón:</i>	
<i>Primeras Consultas</i>	154
<i>Consultas sucesivas</i>	862
<i>Ecografías</i>	454
<i>Centro de Especialidades de Fraga:</i>	
<i>Primeras Consultas</i>	127
<i>Consultas sucesivas</i>	456

Atención Primaria

Subprogramas acreditados y en funcionamiento:

— Diagnóstico precoz de cáncer ginecológico .. 1 EAP

Subprogramas no acreditados y en funcionamiento:

— Diagnóstico precoz de cáncer ginecológico ..	1	EAP
— Captación precoz y seguimiento de la mujer embarazada	4	EAP
— Preparación al parto	4	EAP
— Educación sanitaria a madres	5	EAP
— Administración y seguimiento de anticonceptivos orales	2	EAP
— Administración y seguimiento de otros métodos anticonceptivos	2	EAP

Subprogramas en trámite de acreditación:

— Autoexploración mamaria	1	EAP
— Control de embarazo	1	EAP
— Psicoprofilaxis obstétrica	1	EAP
— Visita puerperal	1	EAP
— Educación sanitaria a madres	2	EAP

Actividades que se realizan sin que exista programa:

— Visita en el primer mes del postparto	4	EAP
— Preparación del parto	1	EAP
	2	consultorios
— Educación sanitaria a madres	1	EAP

Servicios del Programa de la Mujer impuestos verticalmente desde Atención Primaria

— Administración de anticonceptivos orales y seguimiento de la mujer embarazada	10	EAP
— Administración y seguimiento de otros métodos anticonceptivos	1	EAP
— Visita en el primer mes del postparto	9	EAP
— Preparación al parto	3	EAP
— Diagnóstico precoz del cáncer ginecológico y de mama	1	EAP
— Educación sanitaria a madres	3	EAP

Vemos pues que la oferta que existe para una total aproximado de 100.000 mujeres en la provincia de Huesca, de las cuales aproximadamente un 50% se encuentran en edad fértil, aunque mejorable, es amplia.

No obstante, y dado que al parecer con el cambio introducido se ha producido un problema de disminución de accesibilidad a esta prestación, se está valorando por esta Dirección Provincial, en coordinación con las Gerencias de Atención Primaria y del Hospital «San Jorge» la posibilidad de reubicar en el Centro de Salud «Santo Grial» la consulta de Planificación Familiar, a la vez que sigue intentando potenciar la asunción del Programa de Atención a la Mujer por parte de los Equipos de Atención Primaria.

Como quiera que en la información recibida se indicaba se estaba estudiando la posibilidad de reubicar la Consulta de Planificación Familiar en el Centro de Salud «Santo Grial» solicitamos que se nos comunicara una vez llevada a cabo.

La respuesta fue del siguiente tenor:

Agradeciendo de antemano el interés mostrado por Vd. en el funcionamiento del Sistema Sanitario Público en lo referente al Programa de Atención a la Mujer, he de aclararle una serie de aspectos del problema con el fin de ampliar su información:

— *En primer lugar dejar claro que en el mes de enero de 1992 no se desmanteló el Centro de Orientación Familiar, simplemente se cambió de ubicación y se intentó poner en marcha el Programa de Atención a la Mujer en Atención Primaria.*

— *Esta nueva planificación sanitaria obedece a que la atención a la mujer, al niño, al adulto o al anciano se enmarca dentro de la actividad de los nuevos Centros de Salud, integrados por Equipos de Atención Primaria (Médicos Generales, Enfermeras, Matronas, Pediatras), que se dedican, no sólo a atender a aquellos pacientes que padecen enfermedades, sino a poner en marcha programas de prevención.*

— *La consulta de Ginecología (planificación) ubicada en las Consultas Externas del Hospital «San Jorge» ha atendido a todas aquellas pacientes que han demandado asistencia.*

— *A lo largo del año 1992, se habían detectado algunos desajustes en el funcionamiento, en lo que se refiere a la accesibilidad de las pacientes para entrar en contacto con el Sistema. A la vez que, los programas de Atención a la Mujer no se ponían en marcha el mismo nivel de desarrollo en todos los Centros de Salud.*

Como consecuencia de todo lo anterior, esta Dirección Provincial ha decidido, junto con los «erentes del Hospital «San Jorge» y Atención Primaria, reubicar de nuevo el antiguo Centro de Orientación Familiar en las instalaciones existentes en el Centro de Salud «Santo Grial» a partir del día 11 de enero actual, siendo efectivo, desde el punto de vista asistencial, el día 19 del mismo mes, y con el teléfono 22-84-11. Pasará a denominarse Unidad de Atención a la Mujer, y estará supervisado, en lo que se refiere a la especialidad de «inecología, por el Dr. José María Bardají (Especialista del Hospital «San Jorge»).

Una de las labores más importante a realizar por la citada Unidad de Atención a la mujer será la de coordinarse con los distintos Centros de Salud para poner en marcha los Programas de Atención a la Mujer.

Expediente DI-8/92-C

Una de las irregularidades habituales en el actuar de la Administración, viene siendo la falta de adecuación al ordenamiento jurídico vigente de las notificaciones cursadas a los interesados de aquellas resoluciones que les afectan.

Dichas irregularidades se centran en: falta de motivación, carencia del procedimiento existente para revocarse contra la resolución, plazo de prescripción de acciones contra la misma, etc., y dan pie a una inseguridad jurídica que, en un estado de derecho, no deberían nunca producirse.

También ocurre que, aun adecuándose dichas notificaciones a derecho, las mismas son ininteligibles al ciudadano, bien porque el lenguaje empleado es extremadamente técnico, bien porque la motivación es efectuada mediante relación

de la normativa aplicable sin referir el contenido de la misma.

Esto último se venía observando en las notificaciones del INSALUD de Zaragoza respecto a las resoluciones dictadas al amparo de las solicitudes de reintegro de gasto. Fue por ello que, al hilo de la disconformidad con el fondo del asunto planteado por un ciudadano en la queja número 8/92, dictamos una sugerencia a dicho Instituto.

Vengo observando durante largo tiempo que las resoluciones dictadas por ese Instituto —especialmente las que desestiman solicitudes de reintegro de gastos— contemplan como «motivación» del fallo adoptado una referencia a artículos normativos sin que, en ningún momento, se haga referencia expresa al contenido de los mismos. Dicha acción, al margen de vulnerar parcialmente el principio contenido en el art. 43 de la Ley de Procedimiento Administrativo (por la cual las resoluciones serán motivadas con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho) provoca que, el ciudadano afectado por ella, desconozca las causas reales por las cuales la Administración se pronuncia en esos términos y no en otros fomentando, por ello, una inseguridad jurídica que nunca, desde el seno de la propia Administración, debería ocurrir.

A la vista de lo expuesto y haciendo uso de su habitual colaboración vengo a SUGERIRLE que en las Resoluciones dictadas por ese Instituto se motive clara y ampliamente el pronunciamiento adoptado evitando referirse exclusivamente a la normativa en la cual se apoya dicha decisión.

Debido al recorte presupuestario operado por el INSALUD en el año 92 algunos programas que venían desarrollándose durante largo tiempo, quedaron suspendidos súbitamente, esto ocurrió con el Programa de Fecundación in vitro. Nada más ocurrir ello empezaron a llegar quejas de los afectados, bien de forma individual o colectivamente.

Para tratar el asunto directamente nos trasladamos a la Dirección Territorial y, en reunión mantenida con el titular de la misma el día 10 de junio, se acordó anular la suspensión del tratamiento en aquellos pacientes que tuvieran ya embriones congelados, siempre que no hubiera prosperado la implantación de algunos de ellos.

Constatación de ello es la comunicación de 16 de octubre del Director Territorial del INSALUD que, a continuación se detalla:

— *En la tanda actual se pretende realizar un número entre 40-50 parejas.*

— *La selección de parejas las realizan los tocólogos responsables del Programa, coordinados por el Jefe de Servicio de Tocología.*

— *En esta tanda se pretende implantar todos los embriones congelados.*

— *Posiblemente, ésta sea la última tanda en la que se congelan embriones, dado que la mayor parte*

de equipos que realizan F.I.V. están suprimiendo esta parte del Programa de Reproducción, dados sus bajos rendimientos.

8.2. Asistencia social

	1992	1991	1990	1989	Total
Expedientes incoados	22	9	7	1	39
Expedientes archivados	8	8	7	1	24
Expedientes en tramitación	14	1	—	—	15

Durante todo el año hemos recibido a cierto número de ciudadanos que venían a protestar por haberles sido desestimada su petición de una pensión de carácter no contributiva. En muchas de dichas resoluciones la causa de la desestimación era disponer, el núcleo familiar en donde residía el interesado de unos ingresos superiores a los marcados por la norma para causar derecho.

Lo curioso de ello es que gran parte de los ciudadanos que se acercaron hasta aquí el lazo de parentesco que les unía al núcleo familiar de acogida era el de hermanos y dicha acogida estaba pactada hasta tanto le fuera concedida dicha prestación asistencial por lo que la denegación les dejaba en una precaria situación. Como legalmente no existía irregularidad alguna que posibilitara una actuación de la Institución procedimos a informarles pormenorizadamente de los requisitos necesarios para causar derecho y la forma de acreditarlos.

En general, las quejas en materia de asistencia social son muy variadas y más que actuaciones irregulares de la Administración, que suele aplicar con corrección las normas, ponen de relieve la existencia de lagunas importantes y sobre todo la falta de información de los interesados. A título de ejemplo, cabe destacar dos actuaciones que han propiciado un pronunciamiento expreso de la Institución.

Expediente DI-330/92-C

Promovida por un ciudadano jubilado y residente en Zaragoza, manifestaba su protesta por la exclusión de que eran objeto los jubilados con 60 años de edad de los beneficios contemplados en las ordenanzas municipales relativo a la reducción de tarifas para el uso de las piscinas públicas, habida cuenta que la gratuidad de éstas operan a partir de los 61 años.

En el mes de julio remitimos el escrito, que a continuación transcribimos, a la Concejala de Cultura del Ayuntamiento de Zaragoza, así como al de Bienestar Social sin que, ni en uno ni en otro caso, hayamos recibido contestación hasta el momento.

Se ha recibido en esta Institución queja de un ciudadano con residencia en Zaragoza, en la que expone que, contando en la actualidad 60 años de edad y estando en situación de jubilación laboral, se le deniegan los beneficios en el precio para la utilización de piscinas públicas, por no tener la edad de 61 años.

Tal medida contemplada en el art. 3 de las Ordenanzas Municipales sobre precios por la prestación de servicios o realización de actividades n.º 8, parece discordante con el resto del ordenamiento jurídico vigente, ya que en ningún momento se considera dicha edad como referencia.

Lo normal, como concepto habitual, es considerar la edad de 60 años para beneficios en los precios por utilización de servicios públicos, habida cuenta es a dicha edad cuando hoy en día, debido a la crisis económica y falta de empleo, se procede a jubilar a nuestros mayores, disponiendo los mismos, como es lógico, de más tiempo y un menor poder adquisitivo.

A la vista de lo anterior, le agradecería que se considere la posibilidad de establecer la edad de 60 años para la reducción del precio por utilización de las piscinas municipales.

Expediente DI-1078/90-C

La queja que motivó su apertura la efectuaba un ciudadano residente en Zaragoza y se refería a las precarias condiciones en que se encontraba el edificio que albergaba las Aulas de la Tercera Edad, dependientes de la Diputación General de Aragón. Dichas aulas se hallaban ubicadas entonces en el mismo edificio que alberga la residencia Baltasar Gracián.

Tras girar una visita de inspección y analizada toda la información recabada, se estimó oportuno formular una Sugerencia a la Diputación General de Aragón encaminada a facilitar a los ciudadanos que un servicio público sea puesto en las debidas condiciones.

Que, se estudie la posible conveniencia de nombrar un responsable que coordine, planifique y dirija las actividades de las Aulas de la Tercera Edad con el fin de evitar en lo posible los conflictos constatados y sea, a la vez, el canal de comunicación entre los destinatarios del servicio y el prestador del mismo.

Que, hasta tanto se erija el nuevo edificio destinado a las Aulas de la Tercera Edad, se eliminen los obstáculos existentes en las fuentes de calor o, de no ser éste el origen de las bajas temperaturas, se estudie el mismo por personal competente y se proceda a la mayor rapidez posible a su subsanación habilitando, mientras tanto, otras que garanticen una temperatura adecuada a la actividad y circunstancias de las personas que utilizan el inmueble.

Se dote a las citadas aulas del mobiliario necesario teniendo en cuenta que el mismo debe ser más numeroso y confortable que un centro de enseñanza cualquiera por estar destinado no sólo a impartir unas disciplinas determinadas sino también a centro de encuentro y ocio de personas que, generalmente, padecen dificultades físicas propias de su edad.

Ya avanzado el año, las Aulas de la Tercera Edad se trasladaron a unas nuevas instalaciones. Nuevas en lo tocante al uso que se les daba, que no a su obra, pues durante

muchos años había albergado instalaciones de reforma y acogida de menores. Nos referimos al centro del Buen Pastor. Transcurrido un tiempo prudencial desde la instalación pasamos nueva visita con la finalidad de constatar si habían sido tenidas en cuenta nuestras sugerencias. Las instalaciones reunían buenas condiciones, no obstante lo cual estimamos oportuno formular nueva Sugerencia, en el siguiente sentido, dada la avanzada edad de los usuarios y la ubicación del edificio.

1.º—Se proceda a instalar en dicho edificio un ascensor que facilite el desplazamiento vertical en el edificio.

2.º—Se proceda también a modificar el pavimento del gimnasio sustituyéndolo por uno más cálido y antideslizante.

3.º—Se nombre un coordinador o persona responsable con destino en el centro al objeto de controlar, supervisar y atender las necesidades de los alumnos.

4.º—Se coordine la dotación de combustible para la calefacción de tal forma que no quede el centro ningún día sin fuente de calor.

Asimismo, en virtud de lo dispuesto en el art. 1.º de la Ley 4/1985, en relación con el 35.19 del Estatuto de Autonomía de Aragón, vengo a SUGERIRLE lo siguiente:

1.º—Realice las gestiones pertinentes al objeto de asegurar que los autobuses urbanos, cuyos trayectos discurren por el barrio de Valdefierro, modifique el itinerario prolongándolo hasta el mismo centro al objeto de facilitar el acceso a los alumnos.

2.º—Se estudie la posibilidad de crear un nuevo centro que imparta dichas actividades lo más céntrico posible en Zaragoza.

La respuesta de la Diputación General de Aragón se recibió una vez comenzada la redacción de este Informe.

La ubicación de las Aulas de la Tercera Edad en la Casa-Tutelar del Buen Pastor se debe a una circunstancia de provisionalidad. El destino definitivo previsiblemente, será el antiguo edificio Institución «Nuestra Sra. del Pilar» situado en la Avda. Isabel la Católica de nuestra ciudad.

Por esta razón se comprende que las obras de acondicionamiento de la Casa-Tutelar del Buen Pastor cuando comenzó el curso académico 91-92 se realizaran con cierta rapidez debido, entre otras causas, a voluntad del Gobierno de Aragón de no suspender ni un solo día la actividad cotidiana de las Aulas.

Esta es la causa por la cual no se decidió la colocación de un ascensor. Dicha decisión se adoptó a la vista de las escasas discapacidades físicas del alumnado que, por lo general, apenas padece limitaciones de movimiento. Sin embargo, cuando se acondiciona su nueva sede está previsto que gocen de cuantas co-

modidades y ventajas sean precisas para un buen desarrollo de su actividad diaria y seguridad personal.

No obstante, y dada la situación de que una persona tuviera una incapacidad física que le impidiera acceder a las plantas superiores a través de la escalera central, se procedería a cambiar la ubicación de las actividades de la planta correspondiente situándola en la planta baja, dado que hasta dicha planta se puede acceder sin dificultad alguna desde el exterior.

Con referencia a la existencia de un coordinador o responsable del Departamento, que atienda y controle permanentemente a las supuestas incidencias que puedan ocurrir, tengo el gusto de informar que un Asesor del Gabinete de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo se ocupa de este Programa; habitualmente les visita para conocer in situ las necesidades y problemas que surgen al objeto de subsanarlos a la mayor brevedad posible. Sin embargo, una vez que Aulas de la Tercera Edad se instalen definitivamente en su sede tendrá un coordinador que se ubicará, como es lógico, en dicho centro.

La ausencia de calefacción fue de forma circunstancial debido a una falta accidental del fuel-oil. Sinceramente creo que una circunstancia momentánea no disuade, en modo alguno, la asistencia a clase de ningún alumno.

El pavimento, supuestamente inadecuado, del aula de gimnasia resulta consecuencia, al igual que el resto de las instalaciones, de la provisionalidad del centro como sede de Aulas de la Tercera Edad, y en ningún caso puede considerarse deslizante.

La instalación de gas utilizada como combustible para el horno de cocción de cerámica cuenta con el certificado de instalación reglamentario cuyo fotocopia se adjunta. La presencia de bombonas en la citada aula de cerámica obedece a la necesidad de mantener combustible de reserva, tal y como sucede en cualquier instalación por bombonas de gas renovable.

Referente a que los extintores de incendios se encontraran todavía envueltos, me complace anunciar que el día 13 de enero, fecha en que la Asesora del Área de Sanidad y Bienestar Social visitó el centro, se retiraron los plásticos que los recubría. Sin embargo, no encuentro relación alguna con la existencia de un coordinador o responsable de centro, ya que esa tarea puede llevarla a cabo la Junta de Alumnos o el personal de mantenimiento del propio centro.

El actual medio de transporte es el más adecuado, y fue solicitado por los propios alumnos, en el I Encuentro de Aulas de la Tercera Edad de Zaragoza que se celebró en el mes de junio de 1992 en la Residencia de Tiempo Libre «Padre Polanco» de Orihuela del Tremedal. Durante todo ese curso se había contratado una empresa de transporte de Servicio discrecional, el cual organizó un recorrido con diferentes paradas por la ciudad, que les conducía hasta

el centro. Sin embargo, se suprimió debido al excesivo coste del servicio que, en varias ocasiones, resultó infrutilizado.

Referente a la posibilidad de ampliar las líneas de transportes públicos hasta la puerta del centro, desde este Gabinete se hicieron las gestiones oportunas con TUZSA sin obtener resultados positivos. La negativa de la empresa se fundamentaba en la distancia existente entre el barrio de Valdefierro y la Casa-Tutelar del Buen Pastor teniendo presente, además, que entre los dos puntos no existe ningún tipo de vivienda, y, por lo tanto, carente de acceso de público a los servicios de las líneas regulares de transporte público.

A pesar de ello, todos los alumnos que acceden al centro lo hacen en autobús hasta la puerta del mismo. Primero, en las diferentes líneas regulares de autobuses urbanos que recorren la ciudad y, finalmente, en el autocar del Servicio discrecional que se ha contratado al efecto desde la última parada de transporte de público hasta la puerta de la Casa-Tutelar del Buen Pastor.

Con independencia de todo lo expuesto anteriormente, existe una Junta de Alumnos que están constantemente atentos a cualquier incidencia o problema que pudiera surgir para ponerlo en conocimiento de este Gabinete, y solucionarlo a la mayor brevedad posible.

Destacar, por último, la queja presentada por la Asociación de la Tercera Edad «Santa Bárbara», de Morata de Jalón, que consideraba que el Ayuntamiento la discriminaba por el uso de dependencias municipales, frente a otra asociación promovida desde la propia Corporación. Como quiera que el tema había llegado a producir una fuerte división en el pueblo, con duros enfrentamientos en un pleno municipal e incluso la interposición de acciones judiciales, El Justicia, tras mantener una reunión con todas las partes sugirió a la Alcaldesa que estableciera reglamentariamente las condiciones de acceso al uso de los locales públicos en condiciones de igualdad para todos los vecinos. Hasta la fecha, el Ayuntamiento no ha respondido a los escritos de esta Institución interesando si se ha dado ya solución al problema en la forma sugerida.

9. Menores

	1992	1991	1990	1989	Total
Expedientes incoados	8	6	8	1	23
Expedientes archivados	6	6	8	1	21
Expedientes en tramitación	2	—	—	—	2

Por todos es conocido que desde la puesta en marcha de esta Institución, El Justicia de Aragón siempre se ha marcado entre sus objetivos la atención prioritaria a los menores. Objetivo reforzado por lo dispuesto en la Ley Aragonesa de Protección de Menores que encomienda a El Justicia la misión de valorar en su Informe Anual la actuación de la Administración de la Comunidad Autónoma en

esta materia, especialmente en lo que se refiere al respeto del ejercicio de los derechos del menor.

Cumpliendo con dicho objetivo, y como viene siendo habitual, dedicamos uno especial al tema en este Informe, estructurándolo en tres apartados:

- Análisis de la actuación administrativa.
- Desarrollo reglamentario de la Ley de Protección de Menores.
- Referencia al proceso de transferencias.

A. Actuación administrativa

Con objeto de supervisar la actuación de la Administración de la Comunidad Autónoma en materia de protección de menores se ha seguido con la línea de trabajo ya iniciada en años anteriores y que se basa fundamentalmente en recabar periódicamente datos de la Administración y analizar problemas concretos que se han ido planteando a lo largo del año.

Casi todas las investigaciones que se han realizado por esta Institución han sido iniciadas de oficio, ya que normalmente los menores no acuden a los mecanismos de defensa de sus derechos que el ordenamiento jurídico les otorga.

Las pocas quejas recibidas de esta materia han sido promovidas por padres que no estaban conformes con las medidas de protección que la Administración había tomado sobre sus hijos, después de su estudio no se constató que se hubiera producido ninguna irregularidad administrativa ni que se hubieran violado los derechos de los padres biológicos.

Expediente DI-761/90-D

En todo caso, hacer alusión aquí al expediente de queja de referencia, pues si bien se incluía el mismo en el Informe de 1991 (págs. 273 y siguientes), la respuesta de la Administración a nuestra Sugerencia se ha recibido con posterioridad a la presentación de dicho Informe.

Aparte de recordar a la Diputación General de Aragón la necesidad de motivar suficientemente las resoluciones de desamparo, le recordábamos también la necesidad de extremar el cuidado en la tramitación de los expedientes de menores, cuya trascendencia para los derechos de los afectados, directas e indirectas —menores, padres biológicos, familiares y posibles padres adoptivos— era más que evidente.

La respuesta de la Diputación General de Aragón vino a reconocer la situación y el compromiso de afrontar su solución de inmediato:

Una vez examinado el expediente del menor, hay que señalar que, efectivamente, se observan en su tramitación ciertas omisiones procedimentales, si bien las mismas quedan concretadas en la primera apreciación de la situación de desamparo del citado menor, en la que concurren los tres defectos que esa Institución pone de relieve en su escrito.

Aunque obviamente tales omisiones no son excusables por las importantes consecuencias que las mismas generan, parece importante destacar el momento cronológico en que se produce la apreciación de la situación de desamparo del menor a que se refiere la queja.

Dicha Resolución, fue dictada con fecha 12-9-88, por consiguiente, no había transcurrido mucho tiempo desde la entrada en vigor de la Ley 21/87 de 11 de noviembre, por la que se modifican determinados artículos del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de adopción, y hacía apenas dos meses de la entrada en vigor del Decreto 119/88 de 21 de junio de la Diputación General de Aragón, por el que se regulan las normas de actuación en materia de protección y tutela de menores, el cual venía, en definitiva, a establecer el procedimiento a seguir en las referidas actuaciones.

Asimismo, todavía no se había publicado en el Boletín Oficial de Aragón, la Orden de 30 de septiembre de 1988, del Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo, por la que se dictaban normas para la aplicación del citado decreto.

Nos encontrábamos, por tanto, en la fase inicial de puesta en marcha por parte de la Comunidad Autónoma de Aragón de las competencias atribuidas por la citada Ley 21/87, con todos los problemas que ello conlleva, derivados no sólo de la aplicación de una normativa totalmente nueva, bastante ambigua en su regulación, sino también de la necesidad de tener que crear los recursos materiales y personales necesarios para el ejercicio de aquéllas.

Por otra parte, las recomendaciones efectuadas por esa Institución en relación con los tres aspectos señalados en el escrito que se comenta, ya fueron puestas de manifiesto en el Informe anual de 1990 de El Justicia de Aragón, siendo debidamente atendidas por el Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo de profesionales con la cualificación adecuada para el desarrollo de las funciones que conlleva la protección del menor, y entre ellas, la relativa a la correcta tramitación administrativa de los expedientes.

1. Panorama general

Siguiendo la práctica iniciada por esta Institución se ha venido recabando a la Administración una serie de datos, generalmente numéricos que nos permiten tener una visión genérica sobre tal actuación administrativa en esta materia.

Debe destacarse que ha variado la periodicidad en la solicitud de datos a la Administración, el cambio se ha debido a cuestiones meramente de organización administrativa, en primer lugar debido a la modificación de la estructura orgánica de la Dirección General de Bienestar Social y Trabajo que supuso el nombramiento de un nuevo responsable de menores y en segundo lugar por el cambio de asesor de esta Area en El Justicia de Aragón.

También ha variado ligeramente el esquema de los cuestionarios y se ha introducido alguna novedad con respecto a años anteriores.

Los cuadros que a continuación se exponen son el resumen de la información suministrada por la Administración.

a) Menores procedentes del Tribunal Tutelar de Menores de Zaragoza:

Cuadro 1

Total menores a 1 de enero de 1992	142
Total menores a 31 de diciembre de 1992	119

Cuadro 2

Situación de los menores a	30-6-92	31-12-92
Internados	53	38
En familia extensa	45	42
En familia distinta	23	18
En acogimiento administrativo	1	1
En acogimiento judicial	14	13
Con propuestas de adopción	6	6
Fugados	0	1
TOTAL MENORES	142	119

Cuadro 3

BAJAS	1.º Semestre	2.º Semestre	Año
Por integración en familia	8	4	12
Por adopción	2	5	7
Por mayoría de edad	10	4	14
TOTAL BAJAS	20	13	33

Se observa un desfase de 10 menores, ya que en este apartado una vez desaparecido el Tribunal Tutelar de Menores sólo se pueden producir bajas, el número total de menores a 31 de diciembre de 1992 si se restan las bajas del 1.º y 2.º semestres deberían ser 109.

Esto es debido a que 10 menores se integraron en su familia pero la medida adoptada resultó inviable, y fueron de nuevo internados, por lo que en lugar de computarse en el apartado B, al proceder del Tribunal Tutelar de Menores han sido incluidos de nuevo en este apartado.

b) Menores sujetos a tutela de la Diputación General de Aragón por haberse apreciado una situación de desamparo (art. 172.1 Código Civil):

Cuadro 1

Total menores desamparados a 1 de enero de 1992	286
Total menores desamparados a 31 de diciembre de 1992	254

TOTAL ALTAS: 52

TOTAL BAJAS: 84

Cuadro 2

Situación de los menores a	30-6-92	31-12-92
Internados	113	134
En acogimiento administrativo	24	32
En acogimiento judicial	22	20
En familia con apoyo económico	2	0
En familia con apoyo técnico	30	0
Fugados	5	5
Pendientes de adopción	31	37
Pendientes de acogimiento	22	26
TOTAL MENORES	249	254

Cuadro 3

BAJAS	1.º Semestre	2.º Semestre	Año
Integración familiar	18	34	52
Por adopción	14	11	25
Por mayoría de edad	3	1	4
Traslado a otra C.A.	0	1	1
Tutela ordinaria	1	0	1
Fallecimiento	1	0	1
TOTAL BAJAS	37	47	84

c) Menores respecto de los que la Administración tiene asumida la guarda (art. 172.1 Código Civil):

Cuadro 1

Total menores en guarda a 30 de junio de 1992	49
Total menores en guarda a 31 de diciembre de 1992 ...	86

TOTAL ALTAS: 136

TOTAL BAJAS: 99

Cuadro 2

Situación de los menores a	30-6-92	31-12-92
Internados	47	75
Integración en familia con apoyo técnico	1	7
Fugados	1	4
TOTAL MENORES	49	86

Cuadro 3

BAJAS	1.º Semestre	2.º Semestre	Año
Integración en familia	39	42	81
Por mayoría de edad	2	3	5
Declaración de desamparo	0	11	11
Traslado a otra C.A.	0	2	2
TOTAL BAJAS	41	58	99

En este apartado se recoge los menores en situación de guarda por la Administración, menores que son confiados por sus familiares a la Administración, debido a que por causas justificadas, no pueden preocuparse por ellos temporalmente (enfermedad...). Hay que destacar que a lo largo del año casi se ha duplicado el número de menores en esta situación, pero solamente en 11 ocasiones ha sido necesaria la declaración de desamparo.

d) Actuaciones del Consejo Aragonés de Adopción:

N.º de sesiones 1.º semestre: 8

N.º de sesiones 2.º semestre: 10

Acuerdos adoptados	1.º Semestre	2.º Semestre
Acogimiento administrativo	8	17
Acogimiento judicial	21	18
Propuestas de adopción	17	31
Ayuda a familias de acogida	5	10
Cese acogimientos	0	13
TOTAL	51	89

Este apartado supone una novedad con respecto a los cuestionarios de años anteriores.

Parece que con respecto al número de menores que se encuentran bajo la acción protectora de la Comunidad Autónoma los acuerdos adoptados no han sido muy numerosos.

e) Número de denuncias presentadas en el año 1992:

Localización	1.º Semestre	2.º Semestre
En Zaragoza	61	65
En Huesca	43	33
En Teruel	15	44
TOTAL	119	142

Procedencia	1.º Semestre	2.º Semestre
Policía	2	4
Asociaciones	7	7
Particulares	23	20
Centros médicos	16	15
Centros escolares	5	3
Guarderías	2	1
Juzgados	19	37
Servicio Social Base	34	33
Propios menores	1	0
Ayuntamiento de Zaragoza	6	11
Otros	4	11
TOTAL	119	142

f) Número de solicitudes de adopción:

Presentadas	1.º Semestre	2.º Semestre
178 (total)	93	85
Pendientes de estudio	463	468
Estudiadas	260	256
Archivadas		
No aptas		57
Adopciones	130	134
No interesados	197	216

g) Actuaciones de apoyo a la familia:

Apoyo económico	1.º Semestre	2.º Semestre
Tipos:		
Ayuda Fam. Acogida	10	4
Media pensión en Centro	3	2
Internado	17	0
Comedor	2	5
Apoyo técnico	182	226
TOTAL	214	237

2. Estado de los centros de internamiento y derechos del menor

Esta Institución ha visitado todos los centros de internamiento existentes en la Comunidad Autónoma de Aragón dependientes de la Diputación General, a excepción del Centro de Orientación y Acogida de Teruel, para comprobar si se respetaba el ejercicio de los derechos de los menores y verificar si los edificios e instalaciones eran los adecuados para cumplir la función a la que van destinados.

Como datos más relevantes de los distintos centros pueden señalarse los siguientes:

1.—Capacidad y ocupación de los centros:

Centro	Localidad	Capacidad	Ocupación	Edades
J. de Infancia	Zaragoza	36	18	0-6
C.O.A.	Zaragoza	16	16	6-18
Hogar S. F. de Paula.	Zaragoza	70	64	6-18
C.O.A.	Huesca	26	2	0-12
R. Lorenzo Laste	Huesca	30	16	13-18
C.O.A.*	Teruel	37	29	0-18

* Los datos fueron obtenidos en una conversación mantenida con la Directora del Centro.

Observación: los datos reflejados se refieren a principios de enero de 1993, fecha en la que se realizaron las visitas.

2.—Derecho a la protección de la salud:

La atención sanitaria queda garantizada por los Centros de Salud y por la visitas periódicas que realizan los médicos de los Servicios Provinciales del Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo.

3.—Derecho a la educación:

Los menores internados acuden a distintos centros escolares de la ciudad, aunque los más pequeños o permanecen en centro o asisten a guarderías.

Hay que destacar el gran índice de fracaso escolar que se detecta en estos menores.

4.—Derechos de reunión, asociación y participación en la gestión de los centros:

De nuevo hay que resaltar en este Informe la inexistencia de Reglamentos de Régimen Interior, aunque en los centros donde residen menores de edad más avanzada tienen previstos mecanismos de participación surgidos normalmente de la práctica.

5.—respecto del régimen de visitas al menor de sus padres, parientes y allegados, normalmente éstas de llevan a cabo en los Servicios Provinciales en presencia de un educador, excepto en los Centros de Orientación y Acogida de Huesca y Teruel que se llevan a cabo en los propios Centros.

6.—Siguiendo con la investigación iniciada el año anterior sobre internamientos prolongados, hay que apuntar, que desgraciadamente éstos son todavía frecuentes, sobre todo en la Residencia Lorenzo Laste de Huesca y en el Hogar San Francisco de Paula en Zaragoza.

7.—El estado de los centros, en general, es satisfactorio en cuanto a sus instalaciones, cuentan con personal suficiente y están correctamente equipados en cuanto a medios auxiliares, aunque existen diferencias entre los mismos.

El Jardín de Infancia en Zaragoza, centro transferido por la Diputación Provincial de Zaragoza, se encuentra per-

fectamente equipado, dividido en cuatro zonas, según la edad de los menores, formando cada una un piso con comedor, dormitorio, sala de juegos y aseos, mientras que el Centro de Orientación y Acogida de Zaragoza presenta algunas deficiencias como la inexistencia de ascensor y falta de espacio debida a la masificación que se produce como consecuencia del excesivo tiempo que permanecen en el centro los menores, que provoca que en situaciones de emergencia no existan plazas vacantes, y por encontrarse internados niños que, por su grado de conflictividad, sería más conveniente que estuvieran acogidos en otros establecimientos.

Por otro lado destacar las grandes dimensiones del Hogar San Francisco de Paula que provoca en los menores una sensación de abandono y falta de afecto.

8.— Por último añadir, que el Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo ha firmado en el año 1992 diversos convenios con entidades privadas que tienen por objeto la gestión de sus propios centros o la reserva de plaza en centros privados para acoger a menores que se encuentran sujetos a tutela o guarda por la Diputación General de Aragón.

CONCLUSIONES

1.— A pesar de que desde esta Institución, en numerosas ocasiones, se ha señalado la inexistencia de reglamentos de régimen interior en los centros de protección, estos todavía no se han aprobado, por lo que hay que volver a reiterar la Recomendación de El Justicia formulada en anteriores Informes.

2.— La llamada «institucionalización de menores» no es una situación deseable por lo que el primer instrumento de protección de menores ha de ser el de establecer los suficientes recursos preventivos y de apoyo a las familias o a las personas bajo cuya responsabilidad se encuentra el menor, bien mediante la concesión de prestaciones económicas, bien mediante la ayuda a domicilio, es decir, fomentando los servicios de orden material, formativo o social prestados preferentemente en el lugar de residencia del beneficiario con la finalidad de facilitar su normal desenvolvimiento en la sociedad. Sólo cuando estas medidas sean imposibles, inadecuadas o insuficientes se deberá acudir al internamiento del menor.

3.— Sería conveniente fomentar por parte de la Administración iniciativas dirigidas a la creación de centros educativos, ocupacionales o similares que faciliten la reinserción sociolaboral de los menores que se encuentran internados.

4.— Como medida alternativa a los grandes centros sería necesaria la existencia de instituciones intermedias entre la familia y los centros de internamiento para niños con problemas temporales o que precisen de un período de socialización previo a su ingreso en una familia. Estamos hablando de los «pisos familiares» que aunque no pueden considerarse como una alternativa a la familia en muchas ocasiones son muy recomendables.

5.— Evitar los internamientos prolongados de menores en los Centros de Orientación y Acogida, que la estancia

en los mismos sea una situación transitoria, hasta que se adopten las medidas más convenientes para cada menor.

3. Actuación de reforma

Junto a la protección para prevenir o corregir situaciones de desamparo se encuentra la actuación de reforma proyectada sobre aquellos menores que han realizado conductas tipificadas en la legislación penal como delitos o faltas.

Como consecuencia de la Sentencia del Tribunal Constitucional 36/1991, de 14 de febrero, que declaró la inconstitucionalidad del art. 15 de la Ley de los Tribunales Tutelares de Menores, se aprobó la Ley Orgánica 4/1992, de 5 de junio, reguladora de la competencia y el procedimiento de los Juzgados de Menores, que en su art. 17 establece las medidas que la Autoridad Judicial puede adoptar respecto a los mismos, entre las que se encuentra el ingreso en un centro de régimen abierto, semiabierto o cerrado.

No puede dudarse que toda privación de libertad impuesta coactivamente como consecuencia de la violación de una norma es una sanción penal, por ello, es deber de la Administración proveer los medios necesarios para que las medidas adoptadas judicialmente pueden llevarse a cabo, para la reinserción social del menor.

Los medios materiales como los que cuenta la Administración de la Comunidad Autónoma, actualmente, para la ejecución de las medidas judiciales se reduce al Centro Buen Pastor que fue transferido a la Comunidad Autónoma por Real Decreto 170/1984, de 8 de febrero, de traspaso de funciones y servicios a la Comunidad Autónoma de Aragón.

El centro ha estado gestionado hasta el 31 de diciembre de 1992 por la Fundación privada Ametzagaña, en virtud de un convenio firmado con el Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo, convenio que fue denunciada por ambas partes y que por tanto perdió su vigor.

Ante esta situación, que suponía que el único centro de reforma existente en Aragón permaneciera cerrado, esta Institución solicitó información a la Diputación General de Aragón.

Las soluciones dadas por la Administración han sido las siguientes:

- Reapertura provisional del Centro Buen Pastor, habilitando una parte del mismo, con una capacidad de 6 plazas, para menores sobre los que el Juez no ha adoptado ninguna medida definitiva, pero como medida cautelar se ha decretado el internamiento (Gestionado por la Asociación Educare).
- Para aquellos menores que el juez haya acordado el internamiento son trasladados, temporalmente, a centros de reforma catalanes.
- Rehabilitación de dos chalets transferidos por la Diputación Provincial de Zaragoza como centro de internamiento de menores en régimen cerrado durante el año 1993, con una capacidad de 10 plazas,

que una vez que se encuentre en funcionamiento se cerrará definitivamente el Buen Pastor.

Estas soluciones parecen ser las adecuadas aunque será conveniente que la apertura del nuevo centro de reforma no se demore demasiado para dejar cuanto antes de tener que desplazar a menores aragoneses fuera de nuestra Comunidad Autónoma a cumplir la medida judicial y sirva tanto para el internamiento de chicos como de chicas.

Otra cuestión, ya apuntada en el Informe del año anterior, era la inexistencia de reglamentos de régimen interior, que entre otros aspectos tipificasen las infracciones que pueden cometer los menores, así como las sanciones que pueden serles impuestas por ello y los mecanismos de control sobre ellas.

Afortunadamente este problema ha sido solucionado durante el año 1992 con la publicación del Decreto 165/92, de 17 de septiembre, de la Diputación General de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de régimen interior de los centros de educación e internamiento por medida judicial de la Comunidad Autónoma de Aragón.

4. Otras cuestiones que han motivado la intervención del Justicia

Para finalizar este primer bloque referente a la actuación administrativa en materia de protección de menores añadir algunos problemas que se han planteado durante este año y que motivaron la intervención de esta Institución.

a.—En el mes de abril los medios de comunicación publicaban la noticia de que recién nacidos abandonados en centros hospitalarios completaban el mes en el servicio de neonatos sin que tuvieran ningún problema y con el riesgo de contraer enfermedades producidas por el virus hospitalario.

Consecuentemente con la función que esta Institución tiene encomendada y a la vista de la información publicada, se acordó iniciar gestiones con el fin de investigar acerca de la actuación de la Administración en los casos de estos recién nacidos.

Para ello se solicitó tanto al Consejero de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo como al Director del Hospital Miguel Servet que nos informaran sobre el número de menores que, a lo largo de 1991 y primer trimestre de 1992, habían sido abandonados en dicho Hospital, consignando la patología que en su caso presentaban, el número de días que recibieron tratamiento médico, así como el número de días que habían permanecido ingresados.

El primero en responder a nuestra solicitud fue el Director del Hospital Miguel Servet que nos puso en conocimiento de los siguientes datos, habían sido abandonados 15 recién nacidos, durante el período de tiempo indicado, de los cuales 8 no presentaban ningún síntoma y el resto habían necesitado tratamiento médico.

La estancia media de los recién nacidos sin síntomas había sido siempre superior a los 3 días que es lo normal, llegando en algún caso a permanecer más de un mes en el hospital.

También nos puso de manifiesto que se habían producido algunas «tensiones» con el Servicio Provincial de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo de Zaragoza al comunicarle que mientras se acordaba la medida definitiva a adoptar en el menor, el Director del Hospital detentaba la guarda provisional del menor a lo que el Hospital alegaba que difícilmente podía cumplir con las funciones de internamiento, ya que la propia organización y funcionamiento del mismo, tenían como único objetivo la asistencia sanitaria a la población, careciendo por tanto de infraestructura y criterio para internamiento de menores.

La respuesta del Consejero de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo confirmaba la ya recibida, aludiendo a que dicha situación se había producido en la época en el que C.O.A. de Zaragoza todavía estaba en un período de apuesta en marcha, período, en el que se estaban procediendo, a una acomodación de recursos personales y materiales a las necesidades planteadas por la acción protectora de la Comunidad Autónoma, justificación, que a nuestro juicio, no era suficiente, ya que la reestructuración administrativa no debería haber conllevado un perjuicio a los menores.

Actualmente parece que el problema se encuentra solucionado con la reapertura del Jardín de Infancia, centro que se encuentra equipado con los medios necesarios para acoger a los recién nacidos.

b.—En relación con unas quejas planteadas en esta Institución referentes a la denegación de ayudas a familias propias con objeto de evitar el desarraigo convivencial de los menores (art. 22 del Decreto 95/1991, de 20 de mayo, de la Diputación General de Aragón, por el que se regulan las prestaciones económicas en el ámbito de la acción social) se ha comprobado que las resoluciones que deniegan dicha ayuda carecen de motivación, conteniendo un único fundamento en el que solamente se expresa: «No se constata desarraigo convivencia de los menores» situando al solicitante en una posición de total indefensión, al desconocer las razones que han llevado a la Administración a rechazar su solicitud.

En este punto ya se ha solicitado información al Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo sin que hasta el momento se haya recibido respuesta.

B. Desarrollo reglamentario de la Ley de Protección de Menores

La Disposición Final Primera de la Ley de Protección de Menores de 1989 establece que: «En el plazo de seis meses la Diputación General de Aragón deberá desarrollar reglamentariamente lo previsto en la presente Ley para hacer posible su aplicación». Sin embargo, transcurridos más de tres años desde su entrada en vigor, la Diputación General de Aragón todavía no ha dictado ninguna disposición reglamentaria en temas importantísimos.

En primer lugar es necesario establecer los requisitos, tanto materiales como de funcionamiento, que han de cumplir los centros de internamiento tanto de titularidad pública como privada, fijando en el número máximo de menores que pueden ser acogidos por los Centros (arts. 19.2 y 23.6).

Aunque en el año 1992 fue aprobado el Decreto 111/92, de 26 de mayo, de la Diputación General de Aragón, por

el que se regulaban las condiciones mínimas que han de reunir los servicios y establecimientos especializados, al definir los Centros de Atención al Menor en su apartado b.5 del Anexo I dispone que las condiciones mínimas materiales y de funcionamiento que han de reunir dichos Centros son las que establezcan su legislación específica, legislación que hasta el momento no regula ninguno de estos aspectos.

También la Ley exige la regulación de los requisitos exigibles a las Entidades Colaboradoras de Integración Familiar (art. 30.2), aunque en este caso el Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo remitió un proyecto de Decreto a esta Institución, todavía no ha sido aprobado.

Igualmente, debe destacarse la insistencia de regulación reglamentaria del Registro de Protección de Menores en el que deben constar los menores sujetos a tutela o guarda de la Administración Autonómica y las personas que hayan solicitado adopciones o acogimientos. También deben ser objeto de inscripción los acogimientos, las propuestas de adopción, el nombramiento de tutores y las adopciones.

Otro aspecto no desarrollado reglamentariamente, a pesar del mandato legal, es el procedimiento a seguir para declarar la situación de desamparo de un menor. Procedimiento que debe reunir una serie de requisitos como la agilidad y la brevedad, así como la posibilidad de utilizar pruebas que permitan comprobar sin lugar a dudas cuando nos encontramos ante un verdadero caso de un menor desamparado.

Por otra parte sería conveniente contemplar la posibilidad de presentar alegaciones por parte de los padres para permitirles la oportunidad, antes de que se dicte la resolución, de poder demostrar, si es el caso, que el menor se encuentra perfectamente atendido y por tanto no estamos ante una situación de desamparo.

Actualmente, a falta del reglamento indicado, a esta materia se aplica el Decreto 119/1988, de 21 de junio, de la Diputación de Aragón, por el que se regulan las normas de actuación en materia de protección y tutela de menores, desarrollado por Orden de 30 de septiembre de 1988, del Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo, ambas disposiciones anteriores a la Ley de Protección de Menores.

Por último hacer referencia a la Recomendación de El Justicia relativa al Decreto 150/1992, de 18 de agosto, de la Diputación General de Aragón, por el que se regula la composición y funcionamiento del Consejo Aragonés de la Adopción (publicada en el Boletín Oficial de Aragón de 16 de diciembre de 1992, n.º 146) en el sentido de que dicha Disposición vulneraba lo dispuesto en el art. 16.3 de la Ley de Protección de Menores, sin que todavía se nos haya comunicado la posición de la Diputación General de Aragón frente a esta Recomendación.

Como quiera que dicha Recomendación se hizo en ejercicio de la función de Tutela del Ordenamiento Jurídico que la Ley encomienda a El Justicia, se recoge íntegramente en el apartado correspondiente de este Informe (págs. 449 y ss.).

C. Proceso de transferencias en materia de protección de menores

Debido a las disfunciones que se producían en la actuación administrativa en esta materia por la paralización del proceso de transferencias, El Justicia de Aragón reiteró en todos los anteriores Informes la Recomendación dirigida a todas las Administraciones implicadas a fin de que se cumpliera a la mayor brevedad posible lo contenido en el Estatuto de Autonomía y en las leyes de Ordenación de la Acción Social y de Protección de Menores.

Proceso de transferencias de la Diputación Provincial de Zaragoza a la Diputación General de Aragón

En el mes de diciembre de 1991 diversas informaciones de las que se hicieron eco los medios de comunicaciones crearon la confianza de esta Institución de que el problema de las transferencias de la Diputación Provincial iba a quedar resuelto en breve tiempo y así se apuntó en el Informe del año pasado.

Sin embargo, en el mes de mayo las Administraciones no habían llegado a ningún acuerdo y la situación lejos de mejorar seguía empeorando, ya que se tuvo conocimiento de que todos los centros, entonces dependientes de la Diputación Provincial de Zaragoza, o se encontraban cerrados (Centro de Orientación y Acogida), o vacíos (Jardín de Infancia y chalets) y, que expertos profesionales de la Diputación se encontraban de brazos cruzados sin ocupación efectiva.

Es obvio que tal situación no podía ser ignorada por esta Institución que tiene encomendada la defensa de los derechos y libertades, la tutela del ordenamiento jurídico aragonés y la misión de valorar la actuación de la Administración en el ámbito de protección de menores, por lo que nos volvimos a dirigir al Presidente de la Diputación Provincial de Zaragoza solicitando información sobre los obstáculos existentes que impedían que el proceso de transferencias pudiera llevarse a cabo, mediante el siguiente escrito recordatorio:

Esta Institución desconoce las razones por las que esa Diputación Provincial, transcurridos cinco años desde la Ley de Ordenación de la Acción Social y agotado ampliamente el plazo previsto en la Ley de Protección de Menores, sigue sin realizar las transferencias. Debe señalarse aquí que en ninguna de las dos ocasiones en las que El Justicia se ha dirigido a esa Corporación ha recibido respuesta.

En efecto, en fecha 6 de febrero de 1990 se remitió Recomendación formal a la Diputación General de Aragón y a todas las Diputaciones Provinciales para que procedieran «a la mayor brevedad posible a impulsar y acelerar el proceso de transferencias en materia de protección de menores con el fin de obtener no sólo 'una mejora' en la gestión de los servicios consiguiendo un mayor grado de eficacia y rentabilidad del gasto público, sino también, 'un beneficio' para los menores».

Posteriormente, en fecha 26 de octubre de 1990, próximo a cumplirse el plazo previsto en la Disposi-

ción Transitoria Primera de la Ley de Protección de Menores, se solicitó información a todas las Administraciones afectadas acerca de la situación del proceso de transferencias y en el supuesto de que existiesen problemas, que se concretaran éstos, así como las posibles vías de solución desde el punto de vista de cada Administración.

Debo significarle que la falta de respuesta de esa Corporación a los escritos remitidos por esta Institución supone, cuando menos, una vulneración del principio general de colaboración que debe inspirar la actuación de las Administraciones Públicas. Y, además, un incumplimiento del deber de auxilio a El Justicia, establecido en el art. 19 de la Ley reguladora de esta Institución en cuanto que, en el presente caso, El Justicia investiga la actuación de la Administración en materias de competencia atribuida legal y estatutariamente a la Comunidad Autónoma y, por consiguiente, no sólo se encuentra legitimado para pedir información a esa Corporación, sino también, para ejercer una labor supervisora con la finalidad de preservar el respeto y la aplicación del Derecho Aragonés y no de interferir en competencias propias de dicho ente.

En el mes de diciembre de 1991 diversas informaciones de las que se hicieron eco los medios de comunicación crearon la confianza de esta Institución de que el problema de las transferencias de la Diputación Provincial iba a quedar resuelto en breve tiempo. Sin embargo, desde entonces la situación lejos de mejorar sigue empeorando, habiendo tenido conocimiento de que todos los centros dependientes de la Diputación Provincial de Zaragoza, o se encuentran cerrados (Centro de Orientación y Acogida), o vacíos (Jardín de Infancia y chalets) y de que expertos profesionales de la Diputación se encuentran desde hace tiempo de brazos cruzados sin ocupación efectiva.

Esta infrutilización de los medios existentes obedece, sin duda, al retraso en transferir los medios materiales, personales y presupuestarios con que cuenta la Diputación Provincial de Zaragoza a la Comunidad Autónoma que es quien ostenta en la actualidad y por mandato de las leyes aragonesas citadas las competencias en la materia.

Es obvio que tal situación resulta lamentable no pudiendo ser ignorada por esta Institución que tiene encomendada la defensa de los derechos y libertades de los ciudadanos de Aragón y la misión de valorar la actuación de la Administración en el ámbito de la protección de menores.

Por ello, en la confianza de recibir esta vez una respuesta, he tomado la decisión de dirigirme nuevamente a la Corporación que Vd. representa para que me informe de cuales son los obstáculos existentes para que el proceso de transferencias pueda llevarse a efecto, y en concreto, cual es la propuesta que la Diputación Provincial ha llevado a la Comisión Mixta de Transferencias.

Afortunadamente, el 2 de diciembre de 1992 se publicó el Decreto 207/1992, de 17 de noviembre, sobre transfe-

rencia de funciones y servicios de la provincia de Zaragoza a la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de protección de menores, con lo que el proceso ya ha terminado esperando que el todo redunde en el beneficio del menor y que la integración en la Diputación General de Aragón de los medios materiales y personales transferidos supongan una mejora del servicio y una prestación eficaz del mismo.

Proceso de transferencias del Estado a la Comunidad Autónoma

También El Justicia en todos los Informes de años anteriores ha puesto de relieve la necesidad de realizar una ampliación de los medios materiales por el Estado a la Comunidad Autónoma de Aragón, y es este sentido realiza varias Sugerencias.

Con la publicación del Real Decreto 1475/1992, de 4 de diciembre, sobre ampliación de medios adscritos a los servicios traspasados a la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de protección de menores, este proceso parece que también ha concluido, de lo que nos sentimos satisfechos.

10. Función Pública

	1992	1991	1990	Total
Expedientes incoados	70	22	5	97
Expedientes archivados	25	12	5	42
Expedientes en tramitación	45	10	—	55

Como siempre, sigue siendo el respeto al derecho a un trato igualitario en el acceso a la Función Pública lo que motiva la mayoría de las quejas que se reciben en esta Area.

Expediente DI-120/91-K

En el Informe anual de 1991 se incluyó una Recomendación efectuada en este expediente y referida a las convocatorias de pruebas selectivas para ingresar en los Cuerpos de Practicantes y Médicos Titulares al Servicio de la Sanidad Local y en los Cuerpos de Funcionarios Superiores de la Administración (Veterinarios y Farmacéuticos), todos ellos en la Comunidad Autónoma de Aragón (páginas 295 a 297 del Informe de 1991).

Tras incluir en el Informe la citada Recomendación se indicaba que en ese momento no se había recibido respuesta de la Diputación General de Aragón. Esa respuesta se produjo con posterioridad a la presentación del Informe y en ella se indicaba que las próximas convocatorias deberían respetar los fundamentos jurídicos incluidos en la Sentencia n.º 103 de 18 de enero de 1991 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, y que se debía esperar a una próxima sentencia en relación con la convocatoria de Practicantes Titulares al servicio de la Sanidad Local.

Durante el año 1992 se han producido diversos hechos en relación con el acceso a los Cuerpos citados anteriormente.

En primer lugar, la Disposición Adicional Doudécima de la Ley 6/1992 de 4 de mayo, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para 1992 establecía que, con carácter excepcional, los Funcionarios Sanitarios Locales interinos que vinieran prestando servicios a la Comunidad Autónoma de Aragón con anterioridad al 18 de mayo de 1989 podrán acceder a la condición de funcionarios de carrera, mediante la superación de un concurso-oposición, en el que con garantía de los principios generales de mérito y capacidad, se valoren los servicios prestados, en tres convocatorias anuales sucesivas.

En cumplimiento de lo dispuesto en la citada Disposición Adicional, se convocan pruebas selectivas para el ingreso en el Cuerpo de Funcionarios Superiores de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón (Escala Sanitaria Superior Veterinarios de Zona). Dicha convocatoria está contenida en la Orden de 14 de diciembre de 1992 del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, que fue publicada en el Boletín Oficial de Aragón de 28 de diciembre de 1992.

En la base 3.^a de dicha convocatoria se incluyen los requisitos de los candidatos. Entre ellos se exige como letra c) el siguiente:

Venir prestando servicios a la Comunidad Autónoma como funcionario sanitario local (Veterinario de zona) con anterioridad al 18 de mayo de 1989.

Este requisito se justifica en el Preámbulo de la citada convocatoria, pero surgen varias cuestiones que no tienen una solución clara. Por un lado, la limitación de participación a un grupo de interinos, en concreto a los que entraron con posterioridad al 18 de mayo de 1989, fecha de la entrada en vigor de la Ley por la que se creaba el Servicio Aragonés de Salud. Por otro lado la imposibilidad de que participen en dicha convocatoria los que no hayan venido prestando estos servicios en Aragón, bien porque nunca hubieran trabajado, bien porque hubieran prestado sus servicios en otra Administración diferente a la Aragonesa.

La controversia sobre esta convocatoria aparece porque por un lado existen informes e interpretaciones favorables a la legalidad de estas pruebas específicas o restringidas, y por otro existen sentencias del Tribunal Constitucional, en concreto la Sentencia 151/1992 de 19 de octubre (BOE 17 de noviembre de 1992), donde se cuestiona la posibilidad de convocar pruebas específicas, aun cuando estén basadas en una Ley de la Comunidad Autónoma referida a la Función Pública.

En segundo lugar, ya se ha dictado la Sentencia correspondiente a la convocatoria de Médicos Titulares al Servicio de la Sanidad Local. En ella se declara la nulidad de las resoluciones impugnadas, las referidas a la convocatoria, así como los actos que sean consecuencia de las mismas en concreto de las pruebas que fueron realizadas por los opositores. Dice el Tribunal Superior de Justicia de Aragón que se vulnera el principio de igualdad en el acceso a las funciones públicas y se pone de manifiesto la improcedencia del modelo diseñado por la convocatoria impugnada al introducir factores que distorsionan los principios de mérito y capacidad.

Con esta Sentencia han quedado anuladas tres de las cuatro convocatorias que se citan al comienzo de este apartado referida a la función pública. No se ha anulado la de Practicantes Titulares, precisamente la que dio lugar a la Recomendación de El Justicia de Aragón, porque la Diputación General de Aragón no la consideró conveniente, una vez dictadas las Sentencias relativas a Veterinarios y Farmacéuticos. De todas formas aún queda pendiente de sentencia algún recurso contencioso-administrativo contra alguna resolución de la convocatoria de Practicantes Titulares.

En relación con otras cuestiones de función pública, El Justicia de Aragón ha realizado durante 1992 una Recomendación y dos sugerencias:

Expedientes DI-145-148/91 y DI-172/92-K

Estos expedientes tienen relación con algunas de las cuestiones mencionadas en párrafos anteriores. Si por un lado se ha comentado la situación de las pruebas para acceder a plazas de Veterinarios de Zona de la Escala Sanitaria Superior de la Comunidad Autónoma de Aragón, por otro lado aparece la situación de la falta de convocatoria de concurso de traslados que debería haber realizado la Diputación General de Aragón reservando un tercio de las plazas a Veterinarios de los Cuerpos de la Sanidad Local que estén desarrollando sus actividades en otras Administraciones Públicas fuera de Aragón.

Varios veterinarios que aprobaron las oposiciones convocadas por el Ministerio de Sanidad y Consumo (B.O.E. de 21-03-84) fueron nombrados funcionarios de carrera durante 1985 y pasaron a ocupar unas plazas como destino provisional. De los aprobados que residían en Aragón, algunos tuvieron que elegir plazas fuera de esta Comunidad Autónoma y así lo hicieron hasta que se convocara el oportuno concurso de traslados.

En el Boletín Oficial de Aragón de 6 de abril de 1990 se regula la convocatoria especial de redistribución de efectivos de los Departamentos de Agricultura, Ganadería y Montes y Sanidad, Bienestar Social y Trabajo, de conformidad con el Decreto 149/1989 de la Diputación General de Aragón por el que se reestructuran los Servicios Oficiales en la Comunidad Autónoma de Aragón.

En la citada convocatoria se decía que deberían participar los funcionarios Veterinarios de la Comunidad Autónoma de Aragón que se encontraran en alguna de las situaciones allí previstas. A la vista de este requisito, quedaban excluidos de esa convocatoria los veterinarios que estén prestando sus servicios en otras Comunidades Autónomas, aunque estuvieran en esas mismas situaciones.

En el Boletín Oficial de Aragón de 16 de enero de 1991 se publica la adjudicación de plazas realizadas en virtud de dicha redistribución. En la práctica se produjo un concurso de traslados y así se reconoce en el propio informe remitido por la Diputación General de Aragón, con la participación obligatoria de los veterinarios interinos que ocupaban plazas en Aragón y con la exclusión de los veterinarios funcionarios o provisionales en otras Comunidades Autónomas o en otras Administraciones Públicas.

La Ley 12/1983, de 14 de octubre, del proceso autonómico, establece en su artículo 24 que la provisión de puestos de trabajo se realizará conforme a criterios públicos y objetivos y en su artículo 26.3 dice que, transcurridos dos años, los funcionarios podrán participar en los concursos de traslados que convoquen otras Comunidades Autónomas.

Además, el artículo 17 de la Ley 30/84, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, establece en su párrafo primero, considerado como norma básica del Estado, que los puestos de trabajo de la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas podrán ser cubiertos por funcionarios que pertenezcan a cualquiera de estas Administraciones Públicas.

Además la propia normativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, en concreto el Decreto 134/1989, de 14 de noviembre, establece en su artículo 4.2. que, cuando así se exprese en las convocatorias, podrán participar en ellas los funcionarios de los Cuerpos de la Sanidad Local de otras Administraciones Públicas (Estado, Comunidades Autónomas, entre otras) que se indiquen. A dicho fin, podrá reservárseles hasta un tercio del total de las plazas convocadas.

En virtud de este artículo y del 26.3 de la Ley de Proceso Autonómico, antes citado, no debe entenderse que podrán incluirse funcionarios de otras Administraciones Públicas cuando así lo indicaba la convocatoria, sino que en las convocatorias de concursos de traslados que se realicen por parte de la Comunidad Autónoma de Aragón deberá reservarse un tercio de las plazas, en este caso de Veterinarios, para funcionarios transferidos o trasladados a otras Comunidades Autónomas o a otras Administraciones Públicas.

En cuanto al tema de las plazas de convocatoria de concursos de traslados, el propio Decreto 134/1989, ya citado, indica en su artículo primero que el Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales convocará cada dos años, como máximo, concursos de méritos y traslado para la provisión de los puestos de los funcionarios procedentes de la Sanidad Local, entre ellos los Veterinarios, dentro del ámbito territorial y funcional de la Comunidad Autónoma de Aragón, con arreglo a lo establecido en el presente Decreto.

A mayor abundamiento, el Decreto Legislativo 1/1991, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón establece, como regla general, que los concursos para la provisión por los funcionarios de los puestos vacantes se convocarán, como mínimo, con carácter anual.

Teniendo en cuenta que desde el 21 de noviembre de 1989, fecha de entrada en vigor del citado Decreto 134/1989, no se ha convocado ningún concurso de traslados y que la única movilidad de los veterinarios en Aragón se ha producido a raíz de la convocatoria especial de redistribución de efectivos, que fue publicada en el Boletín Oficial de Aragón de 6 de abril de 1990, se ha producido un incumplimiento de las obligaciones que en materia de convocatoria de concursos de traslados establece la normativa de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Sobre este tema ya se hizo desde esta Institución una Recomendación con fecha 3 de octubre de 1989, donde se decía que, terminada la redistribución de efectivos que se preven, debería convocarse un concurso de traslados para cubrir las plazas vacantes. En dicho concurso debería permitirse la participación de los funcionarios de las otras Comunidades Autónomas y de otras Administraciones Públicas.

La persistencia de la situación irregular movió al Justicia de Aragón a dirigir al Consejero de Presidencia y Relaciones Institucionales de la Diputación General de Aragón una Recomendación en los siguientes términos:

PRIMERO: Que se convoque el correspondiente concurso de traslados de veterinarios con destino en la Comunidad Autónoma de Aragón, teniendo en cuenta los plazos, ya cumplidos, que están previstos en la normativa de la Comunidad Autónoma de Aragón.

SEGUNDO: Que en dicha convocatoria de concurso de traslados puedan participar los Funcionarios Veterinarios de los Cuerpos de la Sanidad Local que estén desarrollando sus actividades en otras Administraciones Públicas fuera de Aragón, y para ello se les reserve un tercio del total de las plazas convocadas, según los artículos 26.3 de la Ley de Proceso Autonómico y 4.2. del Decreto 134/1989 de la Diputación General de Aragón.

El Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales contestó a estas Recomendaciones diciendo que las trasladaba al Departamento competente, que es el de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo. Como no hubo respuesta de la Administración indicando si aceptaba o no esas Recomendaciones, se envió una copia de esta Resolución al Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo, sin que hasta la fecha se haya recibido respuesta de la Administración.

Como durante el año 1992 no se ha convocado ningún concurso de traslado referente a los Veterinarios al servicio de la Sanidad Local, se entiende que no se han aceptado las Recomendaciones efectuadas por esta Institución y que sigue incumpléndose la normativa de la propia Comunidad Autónoma.

Expediente DI-52/91-K

Con respecto a esta queja relativa a las convocatorias de pruebas selectivas para ingreso en el Cuerpo Ejecutivo de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón (Administrativos) se realizaron diversas Sugerencias para mejorar, si se consideran convenientes, futuras convocatorias y para lograr una relación más diáfana entre la Administración que convoca unas determinadas pruebas y las personas que aspiran a superar las pruebas y a acceder a una de las plazas convocadas.

Dicha queja se refería a las siguientes situaciones:

A) Desigualdad de calificación de los ejercicios para los aspirantes por turno libre (sobre un máximo de 20 pun-

tos) y para los de promoción interna (sobre un máximo de 30 puntos).

B) Valoración del título de Bachiller Superior y similares, 3 puntos, cuando la posesión de alguno de estos títulos es requisito para poder participar en las oposiciones y, por tanto, no serían valorables.

C) Criterios de calificación desigualatorios, que favorecen a los aspirantes de promoción interna.

D) Discrecionalidad excesiva del Tribunal calificador, que provoca indefensión en los aspirantes que deseen recurrir alguna actuación del citado Tribunal.

Alguna de estas cuestiones ya fue modificada en la convocatoria publicada en el Boletín Oficial de Aragón n.º 66 de 31 de mayo de 1991. En concreto, ha desaparecido la calificación diferente en los casos de turno libre y promoción interna.

En las cuestiones relativas al resto de los apartados no se observa una actuación irregular de la Diputación General de Aragón, pero parece conveniente realizar algunas SUGERENCIAS con ánimo de mejorar, si se consideran convenientes, futuras convocatorias y de lograr una relación más diáfana entre la Administración y las personas que aspiran a formar parte de ella. Así se hizo en escrito dirigido al Consejero de Presidencia de la D.G.A.:

Que no se incluya como mérito la posesión de títulos que sean requisito para participar en las pruebas selectivas. En la respuesta de la Diputación General de Aragón de fecha 23 de septiembre de 1991 se dice que esa valoración no supone agravio comparativo a opositor alguno ya que todos tuvieron los 3 puntos mencionados. Aunque pudiera ser así, no se entiende por qué se conceden 3 puntos a todos los aspirantes. Pero es que realmente, sí que se pueden producir agravios comparativos, como por ejemplo, el caso que puede producirse: En la convocatoria se dice que la valoración conjunta de los méritos acreditados por historial profesional, títulos, diplomas y cursos no podrá exceder de 20 puntos. Si dos aspirantes que se han presentado con el título de B.U.P. tienen por esos méritos un total de 17 y 20 puntos respectivamente, se produce un agravio comparativo ya que si no se les suman los 3 puntos del título de B.U.P., existe entre ellos una diferencia de 3 puntos; pero si les sumamos 3 puntos a cada uno de ellos, ambos tendrán 20 puntos, por lo que desaparece la diferencia que existe en la realidad de sus méritos.

Que se hagan públicos los acuerdos, criterios y normas de corrección, bien en la convocatoria, bien al convocar la fecha de los diferentes ejercicios o bien al exponer los resultados de cada ejercicio.

Alguna de estas normas de corrección ya se incluye en las convocatorias, al considerar como no aptos aquellos exámenes que hubieran sido calificados con cero puntos en algunos de los grupos de materias que comprende el programa en el ejercicio donde debe contestarse por escrito a un cuestionario de 20 preguntas.

Otras, sin embargo, no se incluyeron en ningún texto público, como por ejemplo, la calificación de los supuestos prácticos de gestión de personal y de gestión financiera. En la convocatoria se dice que será necesario para aprobar obtener el 50% de la puntuación total, que está entre cero y 30 puntos. El Tribunal calificó separadamente ambos supuestos y exigió obtener en cada uno de ellos el 50% de los puntos necesarios para aprobar, aunque ambos supuestos quedaban englobados en la Modalidad A del citado ejercicio.

Tanto este criterio, como el de puntuar con 1 ó 2 puntos las preguntas planteadas en ese ejercicio, se exponen en la respuesta que la Diputación General de Aragón envió a la solicitud de información de esta Institución. Por ello, se considera que se podría buscar la mejor fórmula para que esos criterios fueran conocidos por los aspirantes, antes o después de las pruebas y siempre que se ponga en entredicho la actuación y competencia de cada Tribunal calificador.

El Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales de la Diputación General de Aragón dio traslado de las Sugerencias al Secretario General del Instituto Aragonés de Administración Pública (I.A.A.P.) a los efectos de que en futuras convocatorias se tengan en cuenta las citadas Sugerencias.

Como todavía no se ha producido ninguna convocatoria, queda el tema a la expectativa de lo que ocurra en la próxima convocatoria, que tendrá lugar en 1993 ya que la oferta de empleo público de 1992, publicada en el BOA de 28 de diciembre de 1992, recoge 7 vacantes de Administrativos, cuyas pruebas deberán convocarse próximamente.

Expediente DI-118/91-K

Se incluye aquí este expediente relativo a una contratación para obra o servicio determinado que pretendió realizar la Diputación General de Aragón. Los hechos que más adelante se explican dan una imagen de ciertas actuaciones que deben quedar desterradas del funcionamiento de cualquier Administración.

Los hechos que se mencionan dieron lugar a una Sugerencia de El Justicia de Aragón realizada al Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales de la Diputación General de Aragón. Sugerencia que podía haberse obviado de mediar otra actitud por parte de la D.G.A., dado que el relato cronológico de los hechos es suficientemente ilustrativo de una situación que pudo haberse solucionado fácilmente.

a) En el mes de septiembre de 1990 se realizan diversos trámites para realizar varias tareas en los M.U.P. 182, 185, 186 y 187. Para ello se redacta el correspondiente documento de Autorización de Gasto (N.º 27472 de 14 de septiembre de 1990) en virtud de la Aplicación Presupuestaria 14.04/627/533.1/Pta. Z-00483. Esto quiere decir que la obra se pensó con tiempo suficiente como para poder comenzarla en 1990.

b) El Servicio Provincial de Agricultura, Ganadería y Montes de Zaragoza remite los contratos del grupo de obreros que va a realizar esas tareas a la Sección de Contratación

y Seguimiento Económico. La remisión se produce con fecha 19 de noviembre de 1990. Entre ese día y el día 1 de diciembre de 1990, fecha prevista en el contrato para comenzar la obra, los trabajadores firman los correspondientes contratos.

c) El día 17 de diciembre de 1990 se firman los contratos según carta de la misma fecha que se envía al interesado. Sin embargo, el contrato, firmado por ambas partes, no lleva ninguna fecha.

d) Los contratos son enviados al Servicio Provincial citado y entran el día 2 de enero de 1991. La validez de un documento de autorización de gasto expira con el final del ejercicio presupuestario a que corresponde dicho documento, dice el informe de dicho Servicio, y, por ello, el 2 de enero de 1991 no existe ninguna autorización del gasto relativo a esas tareas.

e) A partir de ese momento se comienzan las gestiones para redactar el documento de autorización de gasto correspondiente a 1991, ya que el presupuesto no ejecutado en 1990 ha sido reincorporado al ejercicio de 1991. Ese documento, que aparece como n.º 4093, tiene fecha de 4 de marzo de 1991.

f) Aunque los trabajos hubieran podido comenzar el 1 de abril de 1991, no comenzaron en esa fecha porque la época hábil para realizar las tareas previstas en el contrato se extiende de noviembre a febrero.

g) La previsión de comienzo en noviembre de 1991 llevará a tramitar nuevos contratos a partir del 1 de octubre de 1991

Es decir, si se sabía que la autorización de gasto de 1990 expiraba el 31 de diciembre, no se entiende que transcurrieran dos meses desde la fecha del documento de esa autorización hasta el envío de los contratos a la Sección correspondiente, ni que tardara un mes en firmar la Administración aragonesa los contratos, máxime cuando se había establecido como fecha de inicio de las tareas el 1 de diciembre.

Más extraño resulta que la Administración aragonesa envíe una carta, de fecha 17 de diciembre de 1990, deseando que las funciones previstas transcurran sin contratiempos y luego no se hagan las gestiones necesarias para que pueda solucionarse todo antes del final de 1990.

Teniendo en cuenta las fiestas que se celebran a finales de año, los contratos llegan al Servicio correspondiente el 2 de enero de 1991. Como en el año 1991, nuevo ejercicio presupuestario, no existe ninguna autorización de gasto, los contratos se suspenden en aplicación de una cláusula que dice «por anulación del programa o proyecto con cargo al cual se realice la obra o servicio» y no comienzan a realizar las obras previstas en el contrato.

Además, el contrato firmado por ambas partes no tiene indicada ninguna fecha en relación con el momento concreto en que se firma.

Tal cúmulo de circunstancias justificó la Sugerencia citada, que decía así:

PRIMERO: Sugerir al Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales que coordine más eficazmente las actuaciones relacionadas con unas determinadas actividades laborales y las actuaciones relativas a la tramitación administrativa de los contratos que van a permitir la realización de dichas actividades.

SEGUNDO: Sugerir al citado Departamento que agilice la tramitación de los expedientes cuando se refieran a actividades que deben comenzar durante el mismo ejercicio presupuestario, para evitar que un derecho, como es el derecho al trabajo en virtud de un contrato firmado y con fecha de inicio prevista, quede vulnerado al no haber podido iniciar unas tareas y haber dejado de percibir las remuneraciones correspondientes.

TERCERO: Sugerir al mismo Departamento que conceda algún tipo de indemnización a ese grupo de trabajadores que no pudo cumplir el contrato firmado, como parece que ha ocurrido en otras ocasiones, ya que esa situación puede encajar mejor en el artículo 30 del Estatuto de los Trabajadores (imposibilidad de la prestación por retraso del empresario imputable a éste y no al trabajador) que en el artículo 45 del citado Estatuto (suspensión del contrato de trabajo por causa de fuerza mayor).

La respuesta de la Diputación General de Aragón fue positiva, manifestando que se han adoptado medidas para mejorar la tramitación previa de los procesos de contratación, con objeto de evitar problemas como el ya referido.

Expediente DI-116/91-K

Formulaban esta queja el Colectivo de Conductores del Servicio Especial de Urgencias del INSALUD, quienes se quejaban de las condiciones en que prestaban su trabajo y solicitaban la mediación de la Institución de cara a conseguir que puedan realizar su tarea con mayor eficacia y dignidad, lo cual siempre repercutirá en todos los ciudadanos, en cuanto beneficiarios de la Seguridad Social.

Del estudio llevado a cabo no se ha detectado una actuación irregular de la Administración, pero esa actuación podría tener otros criterios que evitaban las situaciones planteadas en la queja. De ahí que El Justicia estimara oportuno transmitir su opinión a la Administración:

1.º JORNADA LABORAL: Aunque el establecimiento de los turnos y la adscripción del personal a cada uno de ellos es competencia de la Administración, se sugiere que los horarios y los días festivos se establezcan de acuerdo con los interesados para evitar que tengan que ser los Juzgados de lo Social los que decidan si se ha sobrepasado o no la jornada ordinaria. El Juzgado de lo Social número seis de Zaragoza ya estimó en parte la demanda de varios de los conductores del Servicio Especial de Urgencias, según Sentencia de 20 de noviembre de 1991.

2.º UTILIZACION DE TAXIS PARA CUBRIR AVISOS A DOMICILIO. En el informe que nos envió la Dirección Provincial del Insalud se reconoce que hay

necesidad de contratar vehículos ajenos al Servicio Especial de Urgencias, ya que no se dispone de personal conductor para la total cobertura de los turnos. Las propuestas realizadas por la Administración al colectivo de conductores no se plasmaron en ningún acuerdo, aunque los conductores indican que la única propuesta fue la de aumentar el sueldo a los que ya estaban trabajando, lo cual fue rechazado. El colectivo de conductores ha propuesto la contratación de nuevos conductores para cubrir todos los turnos, pero la Administración no ha accedido a ello. Por todo esto, se sugiere que se busquen los medios económicos y humanos suficientes para lograr la total cobertura de los turnos.

3.º HABITACULO DE DESCANSO. Los lugares de trabajo deben reunir unas condiciones mínimas de habitabilidad que deben ser cubiertas por la Administración aunque sea el lugar donde se reciben los avisos.

4.º MODIFICACION DE LA ESTRUCTURA DEL SERVICIO ESPECIAL DE URGENCIAS. Además de establecer la creación en un futuro de estructuras asistenciales sustitutivas de ese Servicio deberían indicarse los plazos en los que se va a producir esa sustitución y las repercusiones que estos hechos tendrán en los horarios, turnos, lugares de trabajo, etc. Aunque todas estas cuestiones dependen de las correspondientes resoluciones administrativas, sería necesario el acuerdo con los interesados.

No se ha recibido respuesta por parte de la Dirección Provincial del INSALUD de Zaragoza, en el sentido de aceptar o no las Sugerencias efectuadas.

11. Supuestos varios

Hacemos referencia a una serie de temas que, unas veces por su excesiva concreción y otras por afectar a una pluralidad de servicios, no clasificamos habitualmente en los apartados precitados, pero que tienen interés desde la perspectiva de la defensa de los derechos encomendada a esta Institución.

Nos referimos a las quejas recibidas frente al funcionamiento de órganos o funcionarios relacionados con el Ministerio del Interior y con el Ministerio de Defensa. Son organismos frente a los que El Justicia de Aragón carece de competencias al no depender de la Comunidad Autónoma, pero creemos que es de interés dejar constancia de las quejas recibidas, en su mayoría remitidas sin más al Defensor del Pueblo, pero en ciertos casos solucionadas mediante alguna gestión dada la urgencia del tema.

11.1. Interior

Prácticamente la totalidad de las 28 quejas incluidas en este campo lo han sido por imposición de sanciones de tráfico. Algunas impuestas por las Jefaturas Provinciales de Tráfico, pero las más, que incluimos también por extensión, referidas a la Policía Municipal de Zaragoza.

Los motivos principales que mueven a los ciudadanos a presentar sus quejas ante esta Institución se refieren, en primer lugar, a la no verificación de las alegaciones y en segundo lugar a la no aplicación de oficio de la prescripción de las infracciones.

No verificación de las alegaciones

Esta Institución ha comprobado que una vez notificada la incoación del expediente sancionador por la presunta comisión de una infracción de la legislación de tráfico y seguridad vial, el interesado presenta el correspondiente pliego de descargos, pero posteriormente la Jefatura Provincial de Tráfico o Policía Local responde a las mismas en un modelo impreso en el que aparece la expresión genérica «vistas sus alegaciones...» sin que en ningún momento se motive el porqué de su desestimación.

Aunque es comprensible la utilización de un modelo de impreso que contenga dicha fórmula debido al gran número de expedientes que se tramitan en este campo, y sobre todo en la ciudad de Zaragoza, y así lo ha considerado esta Institución al archivar varias quejas por no haberse apreciado irregularidad en la actuación de la Administración, esto no es óbice para que en determinadas ocasiones el órgano administrativo debiera realizar un esfuerzo motivando la desestimación de las alegaciones, atendiendo al contenido de las mismas, para no colocar al ciudadano en una situación de indefensión frente a la Administración actuante.

En este sentido, a raíz de una queja, se solicitó información al Ayuntamiento de Zaragoza, y la respuesta a la misma por parte del Inspector-Jefe de la Policía Local fue la enormemente significativa:

El utilizar la fórmula global «vistas sus alegaciones» se entiende que no vulnera derecho alguno del interesado, puesto que realmente son vistas, aunque no se produzca una contestación pormenorizada de los alegatos. El practicar esa pormenorización supondría Pdado el volumen de escritos— paralizar absolutamente la Administración, a no ser que se multiplique el número de funcionarios.

No obstante lo expuesto, el obvio que el interesado puede utilizar el cauce jurídico correspondiente y así se le indica en la resolución.

Prescripción de las infracciones

Otro tema al que hacen alusión numerosas quejas es que la Administración sancionatoria no aplica de oficio la prescripción de las infracciones.

La Ley de Seguridad Vial establece unas excepciones en las que la interrupción de la prescripción no se produce:

1.º— Cuando se realizan actuaciones encaminadas a averiguar la «identidad» o «domicilio» del infractor.

2.º— Cuando la notificación se efectúa de acuerdo con lo establecido en el art. 78.

El art. 78 fija a efecto de notificaciones, como domicilio del conductor y del titular del vehículo, el que figure en

los registros administrativos, salvo que los interesados señalen otro. Se impone además la obligación de comunicar los cambios de domicilio.

De esta forma, las notificaciones dirigidas a las direcciones que figuren en el Registro serán perfectamente válidas a efectos interruptivos aunque no haya llegado a conocimiento del interesado, al no ser ya éste su domicilio real; la discordancia entre la realidad y lo que consta en el registro sólo a él le es imputable.

Aunque en estos casos apuntados no sea aplicable el instituto de la prescripción, y así le ha sido explicado a los ciudadanos que han acudido a esta Institución a presentar su queja cuando se daban estas circunstancias, en otras ocasiones el domicilio real y el registral coinciden y por tanto los retrasos en la tramitación de los expedientes no debe restringir los efectos de la prescripción, por tanto cuando el presunto infractor se encuentre ausente de su domicilio en el momento de recibir la notificación, la Administración deberá volver a intentarlo dentro del plazo de dos meses, todo esto en aras de la seguridad jurídica y para no colocar al ciudadano en una posición de indefensión.

En cualquier caso y por lo que hace a este tema, ya nos pronunciamos sobre el mismo en las conclusiones del Informe anterior (pág. 506). Por un mínimo respeto a los derechos de los ciudadanos sería conveniente que la Administración aplicara de oficio las prescripciones evidentes y que se desterrara la costumbre de actuar como si no existieran, forzando al ciudadano a un procedimiento judicial lento y costoso, posiblemente en la seguridad de que la mayoría preferirá abonar la sanción defectuosa e impropia antes que afrontar los gastos muy superiores de un procedimiento judicial en defensa de sus derechos.

Expediente DI-317/91-D

En esta queja se planteaba la disconformidad con una sanción de tráfico, alegando que la Administración había hecho caso omiso a las alegaciones del ciudadano.

Admitida la queja a mediación, esta Institución se dirigió a la Jefatura Provincial de Tráfico solicitando información acerca del problema planteado en la misma, a fin de saber si la citada denuncia fue notificada al autor de la queja en el momento de la comisión de la infracción o con posterioridad y si, en este último supuesto, se consignaron en la notificación los motivos por los que la infracción no pudo ser notificada instantáneamente; y si se le ofreció la posibilidad de examinar la fotografía de la infracción.

Con fecha 14 de abril de 1992 se recibió la respuesta, en la que nos comunicaba lo siguiente:

1.º) La denuncia fue notificada al titular del vehículo con posterioridad al momento de cometerse la infracción.

2.º) En la notificación de la denuncia no se hicieron constar los motivos por los que ésta no fue notificada instantáneamente; este motivo (circular a una velocidad superior a la del denunciante) sí que consta en el boletín de denuncia que obra en la Jefatura.

3.º) No existe fotografía que registre la infracción.

A la vista de dicha información El Justicia estimó que la Administración no había actuado correctamente en este caso, pues debió consignar en la notificación de la denuncia los motivos por los que ésta no se notificó inmediatamente al conductor del vehículo. El art. 77 de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos de Motor y Seguridad vial impone a la Administración el deber de notificar al conductor la denuncia en el momento mismo de la comisión de la infracción y únicamente permite que por razones justificadas, que deberán consignarse en la propia denuncia, pueda notificarse con posterioridad. Obviamente, en este último supuesto, en la notificación de la denuncia deberán consignarse todas las circunstancias que normalmente ha de contener ésta, más las razones o motivos por los que ésta, más las razones o motivos por los que ésta no pudo notificarse instantáneamente al autor de la infracción, pues en tal caso las razones o motivos forman parte de la denuncia misma como hemos visto.

Además, otra interpretación de los preceptos de la Ley, en el sentido de que dichos motivos únicamente deberían consignarse en la denuncia, pero no en la notificación, colocarían al ciudadano en una situación de indefensión ante la Administración. sta tiene el deber de notificar en el acto la denuncia, pues en tal momento cuando el ciudadano puede valorar su actuación y aceptar la denuncia o discutirla con conocimiento de causa. Mientras que en el supuesto de la notificación posterior (practicada en este caso casi dos meses después de ocurrir los hechos) puede no recordar las circunstancias concretas del caso, incluso, si conducía el vehículo en aquel momento.

Por lo tanto, cuando la Administración no notifica inmediatamente la denuncia, debe explicar al ciudadano las razones o motivos de su actuación. Debe señalarse además que, a nuestro juicio, esta obligación de la Administración de motivar, no puede entenderse cumplida con la utilización sistemática de expresiones como «por motivos de tráfico» «estar la pareja ocupada» etc., pues es obvio que la amplitud de tales términos impide conocer el motivo concreto por el que la notificación no se practicó en el acto, y por lo tanto, es como si no se consignase razón alguna, quedando el ciudadano en una situación de indefensión frente a la Administración.

Por otra parte, en el presente caso la Administración hizo caso omiso a las alegaciones presentadas por el autor de la queja, figurando en la resolución que acuerda la imposición de la sanción que dichas alegaciones no han sido presentadas.

Por todo ello El Justicia de Aragón Sugirió a la Jefatura Provincial de Tráfico:

Que se anulen las actuaciones a que se refiere la queja y las retrotraiga al momento de la notificación, de forma que en ésta se haga constar el texto íntegro del acto, incluyendo las razones de la falta de notificación instantánea de la denuncia.

La Sugerencia no fue aceptada por la Jefatura Provincial de Tráfico, que consideró, tal como expresaba en su respuesta a la Resolución de El Justicia,

Que no era posible acceder a la misma, ya que el expediente había sido tramitado de acuerdo con los preceptos vigentes, y que no era posible retrotraer ningún tipo de actuación.

Expediente DI-797/90-K

Uno de los temas que ha dado lugar a más expedientes de queja en esta Institución ha sido la construcción de una urbanización de chalets en el municipio de Añón de Moncayo (Zaragoza). Aunque se trata esencialmente de un tema urbanístico y medio ambiental, recibimos una queja en materia de Interior que estimamos necesario reflejar, porque pone de relieve el trasfondo y las muchas derivaciones del problema.

Si bien la urbanización se ubica en el término municipal de Añón, el acceso rodado se realiza a través del término municipal de Alcalá de Moncayo, incluso atravesando el casco urbano de este municipio.

El paso de camiones y de otros vehículos ocasionaba desperfectos en caminos y en zonas de Alcalá, que no estaban preparados para soportar un tráfico tan pesado y tan continuo.

Por ello, el Ayuntamiento de Alcalá prohibió el paso de camiones por caminos que estaban previstos para uso de vehículos agrícolas. Dicha prohibición no fue respetada y el Ayuntamiento de Alcalá solicitó la intervención del Gobernador Civil de Zaragoza, según lo previsto en el artículo 68.2 del Real Decreto Legislativo 339/1990, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial.

Dicho artículo señala que la sanción por infracciones o normas de circulación cometidas en vías urbanas corresponderá a los respectivos Alcaldes. También recoge este apartado 2.º que los Gobernadores Civiles asumirán esa competencia cuando, por razones justificadas o por insuficiencia de los servicios municipales, no pueda ser ejercida por los alcaldes.

El Gobernador Civil de Zaragoza no asumió esa competencia sancionadora y en su contestación hace referencia únicamente a que la competencia es de los Alcaldes.

Está claro que los Gobernadores Civiles deben asumir esa competencia sancionadora, que en principio corresponde a los Alcaldes, salvo que puedan considerar de forma motivada que no existen razones justificadas para que no pueda ejercer esas funciones un Alcalde o que se indique que los servicios municipales no son insuficientes para llevar a cabo esas funciones sancionatorias.

Pese a que se trataba de un asunto excluido de las competencias de supervisión de El Justicia de Aragón, la íntima relación del mismo con los expedientes de medio ambiente y urbanismo que se llevaban y la notoria incidencia social del tema, pareció oportuno tratar de mediar enviando un escrito de sugerencia para que se aceptara la competencia sancionatoria o para que se motivara en los casos en que no se considere oportuno asumirla por considerar que pueden ejercerla perfectamente los Alcaldes.

V.E. Sabe muy bien que el trasfondo de dicha queja era la construcción de una urbanización en el término de Añón, pero a la que tanto los camiones de la constructora como los propietarios ya existentes acceden a través del municipio de Alcalá de Moncayo, más cercano a la misma, pero desde siempre opuesto a la construcción de dicha urbanización.

V.E. sabrá también que esta Institución ha tenido que supervisar la actuación de la Diputación General de Aragón en dicho tema, entre otras cosas porque los chalets fueron construidos totalmente sin atender a la normativa correcta y esperar a contar con las oportunas licencias definitivas, que aún hoy siguen pendientes de la decisión que la Confederación Hidrográfica del Ebro y la Diputación General de Aragón tomen al respecto.

En este ámbito cobra especial importancia la queja del Ayuntamiento de Alcalá, que no sólo ve cómo la urbanización sigue adelante e incluso se usan los vertidos no autorizados, sino que cuando adoptó la única medida legal que está en su mano estima que no recibe el apoyo que, como Ayuntamiento, piensa ha de recibir del Delegado del Gobierno. Por este motivo nos dirigimos a V.E. y recibimos en su momento la información solicitada, aunque luego no respondió a la información solicitada el 1 de abril y el 9 de julio de 1991.

Tras proceder al análisis de la documentación recabada, a los efectos de posibilitar un pronunciamiento de El Justicia sobre la procedencia o no de la queja presentada, y vistas las funciones y facultades que me confiere la Ley 4/85 de 27 de junio de las Cortes de Aragón, resulta evidente que no es competencia de El Justicia supervisar el funcionamiento del Delegado del Gobierno ni formularle Recomendaciones formales, pero es igualmente evidente que El Justicia puede y debe ser cauce para superar discrepancias entre los diferentes organismos administrativos, cuando estos pueden redundar en detrimento de los legítimos derechos de los ciudadanos de Aragón.

En este sentido, el caso denunciado por el Ayuntamiento de Alcalá puede ser extrapolado a multitud de pequeños Ayuntamientos, que llegado el caso tiene el derecho a que el Delegado del Gobierno les motive y razone de forma suficiente el porqué en ese supuesto no estima que han de entrar en juego las competencias que le marca el artículo 68.2 del Real Decreto Legislativo 339/90, de 2 de marzo.

No entro a juzgar la necesidad del Ayuntamiento de Alcalá para requerir ayuda de esa Delegación del Gobierno, máxime, insisto, conocido el trasfondo del tema, pero mucho me temo que dados sus medios y desde un punto de vista objetivo estaba más que justificada la aplicación del artículo 68.2 citado y por consiguiente el acudir a la ayuda legal de la Delegación del Gobierno. Lo que más me preocupa es esa falta de motivación seria a la petición municipal, ese razonamiento formal que no contribuye en modo alguno a mantener la sensación de colaboración institucional que los pequeños Ayuntamientos precisan.

Por consiguiente, no en ejercicio de una función supervisora que me compete, pero sí en el de la mediadora que define mis facultades, me permito sugerirle que se replantee la postura adoptada frente a la petición de ayuda del Ayuntamiento de Alcalá, si es que todavía persisten los motivos que la justificaron, y sobre todo que se procure razonar debidamente las decisiones que se tomen, para que sean perfectamente comprensibles, especialmente cuando proceden de corporaciones municipales elegidas democráticamente entre ciudadanos legítimos sujetos a derechos.

11.2. Defensa

A partir del 31 de diciembre de 1991 entró en vigor la Ley Orgánica 13/1991, de 20 de diciembre, del Servicio Militar (BOE 21 de diciembre de 1991). En esta Ley se recogen bastantes modificaciones relativas al Servicio Militar y también se modifican otras leyes, como el Código Penal Militar, la que regula el Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas o la de Objeción de Conciencia.

Estas modificaciones legislativas han generado bastantes dudas ya que falta la aparición del Reglamento del Servicio Militar que se adapte a la nueva normativa. Hasta que aparezca esa norma sigue vigente el Reglamento aprobado por Real Decreto 611/1986, de 21 de marzo (BOE de 2 de abril de 1986) en cuanto no se oponga a lo dispuesto en la presente Ley.

Bastantes de estas situaciones dudosas se han resuelto en colaboración con las autoridades militares del Centro Provincial de Reclutamiento de Zaragoza.

El número de personas que ha acudido a la Institución de El Justicia de Aragón para solicitar información sobre objeción de conciencia y prestación social ha ido en aumento. La falta de información sobre este derecho que la Constitución reconoce a los jóvenes varones hace que algunas personas traten de conocer los requisitos y condiciones que se exigen para solicitar el reconocimiento como objetores de conciencia y para realizar la prestación social.

Tanto el Consejo Nacional de Objeción de Conciencia, en su tarea de efectuar el reconocimiento de la condición de objetor de conciencia, como la Oficina que se encarga de la Prestación Social han aumentado los envíos de información, pero solamente a los objetores de conciencia ya reconocidos.

El Ministerio de Justicia ha creado en 1992 la figura del Inspector de la Prestación Social en cada una de las Delegaciones del Gobierno en las Comunidades Autónomas. Esto ha facilitado que se puedan solucionar algunas cuestiones a través de esa comunicación más directa con la Oficina para la Prestación Social que se encuentra en Madrid.

Las quejas relacionadas con denegaciones de prórrogas, o con exenciones del servicio militar, o incluso con malos tratos durante la realización del período de actividad del servicio militar han sido enviadas al Defensor del Pueblo.

En otro orden de cosas, en 1992 se produjo la salida de las fuerzas aéreas estadounidenses de la Base de Zaragoza. Esta situación, ya prevista desde hacía algún tiempo, ha motivado que el Ministerio de Defensa prescinda de algunos trabajadores que estaban desarrollando diversas ac-

tividades laborales relacionadas con la presencia de las citadas fuerzas aéreas en Zaragoza.

Con algunos de ellos llegó a un acuerdo por el que los que quisieran continuar su actividad laboral pasaban a integrarse como personal civil laboral del Ministerio de Defensa, con modificación de sus condiciones laborales, en cuanto a tipo de trabajo, lugar de su realización y disminución de los ingresos salariales.

El otro sector de trabajadores estaba contratado por la empresa PAE y vio rescindido su contrato, sin que el Ministerio de Defensa haya decidido su contratación, ya que consideró que no tenía ninguna vinculación con estos trabajadores.

En estos momentos estos trabajadores están a la expectativa de conseguir la concesión de los servicios de mantenimiento de las instalaciones de la Base Aérea de Zaragoza, lo que daría trabajo a la mitad de los trabajadores que cesaron en su actividad laboral.

11.3. Derechos políticos. La vulneración del art. 23 de la Constitución Española por las Corporaciones Locales

Expedientes DI-8/90-E y 479/91-E

No queríamos acabar este apartado de referencias especiales sin hacer mención a un tema, muy concreto, pero que afecta directamente al primer derecho por el que debe velar esta Institución y el único que está en su mano garantizar y hacer cumplir: el derecho de acudir en queja a El Justicia.

La interpretación de dicho derecho, el límite del mismo, se nos planteó ante tres quejas formuladas por miembros de Corporaciones Locales aragonesas, referidas a actuaciones de sus respectivos Ayuntamientos, representados por la Alcaldía, que vulnerarían derechos individuales o colectivos estrechamente relacionados con el desarrollo de su función como representantes de los ciudadanos.

Estas quejas han presentado una doble problemática que se ha estudiado en profundidad para definir la postura de esta Institución; en primer término un problema de legitimación y en segundo lugar una cuestión de fondo, la vulneración del derecho a participar en los asuntos públicos y otros derechos colectivos directamente relacionados con las funciones que se ejercen desde un cargo público.

Subyace pues en las quejas presentadas la posible vulneración del art. 23 de la Constitución Española, entendiendo que el derecho a participar en los asuntos públicos de los ciudadanos, por sí o por medio de representantes y, en conexión con él, el de acceder a las funciones y cargos públicos, no se agota con el nombramiento o acceso al cargo y su mantenimiento en él, sino que alcanza también al ejercicio de las funciones propias del mismo (S.T.S. 15-9-87). En este contexto constituye una irregularidad, a juicio de los promoventes, las obstrucciones que dentro del seno de la Corporación surgen al legítimo derecho al ejercicio de su función.

Los supuestos concretos que se nos han presentado de esta supuesta vulneración de derechos de los representantes de los ciudadanos se concretarían en:

1.º— La vulneración del derecho a acceder a la información, regulado en el art. 77 Ley Reguladora de Bases de Régimen Local y 14 y siguientes del Reglamento de Organización y Funcionamiento.

2.º— La inejecución de acuerdos municipales, cuestión de legalidad ordinaria, de la que a juicio de los quejosos se derivaría una vulneración de derechos individuales o colectivos.

El análisis de la cuestión nos ha obligado a aclarar los criterios con que debíamos afrontar la legitimación de la queja, a la vista de lo dispuesto en el art. 12 de la Ley 4/85, de 27 de junio, reguladora de esta Institución. Dicho precepto legitima a los miembros de las Corporaciones Locales a solicitar la intervención de El Justicia en su ámbito territorial (art. 1.c.), pero excluye la posibilidad de que autoridades administrativas presenten queja en asuntos de su competencia (art. 1.3).

Resulta pues que los miembros de las Corporaciones Locales están legitimados para acudir en queja a El Justicia, excepto en los supuestos en que actúen como «autoridad administrativa» y la queja se refiera a asuntos de su competencia. La Ley establece en definitiva muy pocos impedimentos legales para el acceso a esta Institución; no lo son, por ejemplo, la nacionalidad, la residencia, la minoría de edad ni la incapacidad legal del sujeto (art. 12.1.a).

A ello hay que añadir otro elemento, que se contempla en el art. 15.3 de la Ley, en virtud del cual procede el rechazo de las quejas «cuya tramitación pueda irrogar perjuicio al legítimo derecho de tercera persona»; lo que nos ha planteado la siguiente pregunta:

¿Cabe considerar legitimado a un concejal para dirigirse a El Justicia cuando el objeto de su queja está directamente relacionado con la labor política que desarrolla y con las competencias del Ayuntamiento del que forma parte, pudiendo darse incluso el caso de que una tercera persona, que no se haya dirigido a El Justicia, se vea afectada e incluso perjudicada con la intervención de éste?

Hemos entendido que el tema era delicado, entre otras razones porque los límites entre responsabilidad política y derechos de un representante público son difíciles de establecer. Pero que en todo caso la postura de El Justicia debía responder a dos premisas: la de la menor restricción posible en el acceso a la Institución, y la de generalidad, exigida por las características de una Institución como El Justiciazo, que carece de fuerza ejecutiva y cuyo único poder reside en la fuerza moral de que estén revestidas sus decisiones.

En una queja planteada en el año 1988, El Justicia resolvió rechazarla por entender que el Concejal ostentaba la condición de autoridad, conforme a lo establecido en el art. 19.1 de la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local y los arts. 73 y siguientes del mismo texto, en base al párrafo 3.º del art. 12 de la Ley 4/85.

El planteamiento es correcto pero, a la vista de lo dispuesto en el art. 12.1.c) de la Ley de El Justicia de Aragón, hay que considerar que un concejal puede dirigirse a El

Justicia en asuntos relacionados con su actividad, aunque esta legitimación debe apreciarse de forma restrictiva, lo que en cierto modo implica en ocasiones un pronunciamiento sobre el fondo del asunto, exigiendo fundamentalmente que se hayan agotado las vías políticas y administrativas, y en su caso judiciales, para solucionar la cuestión; que el recurso a El Justicia aparezca como la última o única posibilidad ante una clara y manifiesta irregularidad violadora de los derechos reconocidos por el Estatuto de Autonomía; y que no se trate meramente de una discrepancia con las decisiones administrativas adoptadas por el órgano competente y siguiendo el procedimiento pertinente.

Sentado lo anterior hemos estimado que en los supuestos planteados no se han dado las circunstancias necesarias para estimar dicha legitimación y que se contaba con mecanismos legales suficientes para buscar una solución antes de acudir a El Justicia. Esta vía además no era en principio la única y última posibilidad para evitar la indefensión frente a una patente irregularidad. La Corporación había facilitado la documentación de que disponía, con arreglo a la legislación reguladora del régimen local; y los acuerdos plenarios no ejecutados carecían en principio de los elementos necesarios para su eficacia inmediata, tratándose de iniciativas que habrían de servir para incoar el correspondiente expediente administrativo. Aunque de su ejecución se derivase una mejora en la calidad de vida de los ciudadanos en materia de transportes, servicios sociales o protección del medio ambiente, correspondería a la Institución decidir si procedía una investigación de oficio sobre una cuestión en particular y la posible vulneración de derechos.

11.4. Epílogo del capítulo

Hemos dado un repaso general al trabajo de fondo desarrollado por las diferentes Áreas de la Institución en cumplimiento de su misión de velar porque la Administración respete a la hora de actuar, los derechos de los ciudadanos. Esta exposición sería no obstante incompleta sin una mínima referencia de dos Áreas que no entran en las competencias de El Justicia y que no suelen conllevar labor investigadora alguna, pero que siguen figurando en cabeza entre las que generan las quejas de los ciudadanos. El funcionamiento de la Administración de Justicia y las prestaciones de la Seguridad Social, figuran en el 5.º y 7.º lugar respectivamente de la preocupación de los ciudadanos, atendiendo al número de quejas recibidas.

En ambos casos un número importante de supuestos reflejan más una desinformación que una irregularidad, desinformación que El Justicia trata de paliar explicando al ciudadano el porqué de una resolución, la fundamentación jurídica de la misma, el significado de las técnicas de una sentencia, el juego de las normas procesales o penitenciarias. No estaría de más el recordar que la Administración es un servicio público y que como tal ha de tener presente las circunstancias de los ciudadanos a los que sirve. Una mayor motivación de las decisiones, una pronta respuesta y un lenguaje accesible, contribuirían posiblemente a ese acercamiento al ciudadano, que es la base del respeto de éste por la Administración.

En el resto de los supuestos, o bien no existía irregularidad alguna que supervisar ni desinformación que aclarar, por lo que se han rechazado, o bien la irregularidad correspondía a un organismo central con sede en Madrid por lo que se han remitido al Defensor del Pueblo.