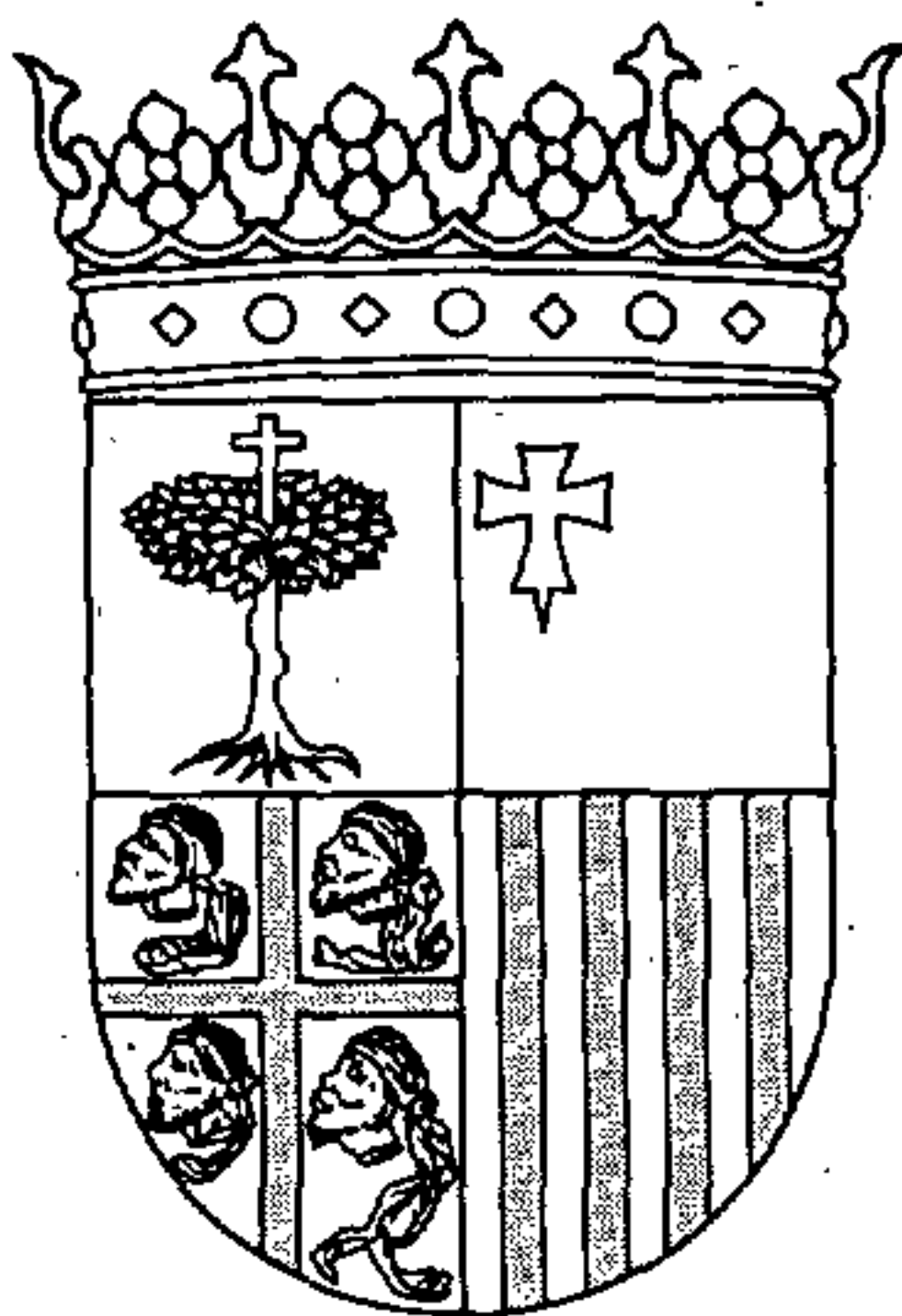




# BOLETIN OFICIAL DE LAS CORTES DE ARAGON

---

Número 34 — fascículo 1.º — Año X — Legislatura III — 22 de mayo de 1992

---

## SUMARIO

### 7. JUSTICIA DE ARAGON

Informe anual del Justicia a las Cortes de Aragón, 1991 ..... 1062

## 7. JUSTICIA DE ARAGON

### Informe anual del Justicia a las Cortes de Aragón, 1991.

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, 21 de abril de 1992.

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

*Escribo  
en defensa del reino  
del hombre y su justicia. Pido  
la paz  
y la palabra. He dicho  
«silencio»,  
«sombra», «vacío»,  
etc.  
Digo  
«del hombre y su justicia»,  
«océano pacífico»,  
lo que me dejan.  
Pido  
La paz y la palabra.*

Blas de Otero

## EL JUSTICIA DE ARAGON

### Informe anual 1991 (*Standum est chartae*)

#### 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 inicio 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 70.1 del Reglamento de Las Cortes de Aragón de 28 de marzo de 1984.

Es en cumplimiento de ese mandato, que por cuarta 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 1991.

En la elaboración del presente Informe hemos mantenido el mismo hilo conductor que ha inspirado los anteriores, con la idea de que la comparación de los

sucesivos informes del 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 del 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, un año especial en este tema por la incidencia que ha supuesto la coincidencia en 1991 de los actos conmemorativos del cuatrocientos aniversario de la ejecución del Justicia Mayor de Aragón, Juan de Lanuza V, el 20 de diciembre de 1591. 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 del Justicia, encomienda a la Institución.

Es 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 que nos viene exigido por la propia Ley. Y el mismo criterio hemos aplicado a dos temas que hemos considerado de

especial interés este año, el estado de los derechos de los ancianos y el respeto fiscal a las instituciones jurídicas aragonesas.

Finalizamos nuestro Informe 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.

## PRIMERA PARTE

### **Análisis institucional del cuarto año de funcionamiento del Justiciazgo**

## CAPÍTULO I

### **Organización interna**

En el Informe anual correspondiente a 1990 decíamos que podían considerarse solucionados de forma satisfactoria todos los problemas importantes referidos a la organización interna de la Institución. Abordábamos, pues, 1991, por fin, con la expectativa de ser el primer año de plena normalidad para el funcionamiento de El Justiciazgo.

Así ha sido y así hay que reconocerlo, aunque normalidad en el funcionamiento no implica que esté agotada la labor de construcción estructural propia de una primera etapa de cualquier Institución. De ahí que siga siendo interesante reflejar en este Informe Anual el quehacer diario que ha supuesto todavía en 1991 ese dotar a la Institución de mecanismos ágiles y adecuados de funcionamiento.

#### **1. Del personal de la Institución**

Fijada la plantilla de la Institución en desarrollo del Reglamento Interno aprobado en 1990 y cubiertas todas las plazas de Asesores previstas, conforme se explicitaba en el anterior Informe anual, no se han producido nuevos nombramientos de Asesores durante todo el año 1991. En este sentido, y buscando El Justiciazgo acomodarse también a la política de austeridad en el gasto público fijada por los Gobiernos Central y Autonómico, se decidió congelar la partida del presupuesto de la Institución destinada a personal, no creando ninguna nueva plaza en el presupuesto de 1992.

Sí que se ha producido, en cambio, un importante cambio en el personal no asesor de la Institución, como consecuencia de las oposiciones convocadas para cubrir

las cuatro primeras plazas de funcionarios creadas en aplicación del recién aprobado Reglamento de El Justiciazgo.

En este sentido, Don José Ignacio Pérez Veintemilla, oficial administrativo, Doña María Blanca Navarro Miral y Don Francisco Javier Sola Lapeña, auxiliares, y Don Daniel Alonso Escuder, ujier-conductor, han pasado a formar parte de la plantilla de la Institución y configuran el primer eslabón del bloque administrativo fijo que ha de garantizar el mantenimiento de la maquinaria administrativa de la Institución en los períodos de cambio de Justiciazgo y renovación del personal asesor.

Hemos dicho siempre que nuestro propósito ha sido el que la más absoluta transparencia presidiera todas las actuaciones de una Institución cuya función es precisamente supervisar el que no se cometan por la Administración irregularidades lesivas para los derechos de los ciudadanos. De ahí el que muchas veces este Informe haya entrado quizás en lo que pudiera ser un exceso de detallismo, pero que nosotros hemos entendido siempre como el necesario reflejo de esa transparencia. Si esto ha sido así como tónica general, con mayor motivo cuando la Institución se ve afectada en situaciones directamente relacionadas con las materias objeto de su supervisión y sobre cuyo desarrollo en otras Administraciones se han producido pronunciamientos de El Justiciazgo.

Trae lo anterior razón de que la oposición de la que resultó nombrado uno de los funcionarios de la Institución ha sido impugnada por otro opositor, en el legítimo ejercicio de su derecho. No va a ser El Justiciazgo quien critique el ejercicio de un derecho, todo lo contrario, pero sí que en algún caso, en este caso, resultan chocantes las formas elegidas para dicho ejercicio. Se encuentra el tema

pendiente de decisión del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, por lo que no hemos de entrar en el fondo. El necesario respeto a la independencia de los órganos jurisdiccionales nos lo impide. Pero sí que creemos oportuno dejar constancia en el Informe a Las Cortes de la forma en que se desarrolló un proceso concreto de selección de personal que ha sido impugnado, sobre cuya absoluta transparencia estamos tranquilos, a la vista de los motivos concretos de impugnación.

Conforme a lo previsto en el Reglamento de la Institución y a propuesta de El Justicia, el B.O.A. de 5 de diciembre de 1990 publicaba acuerdo de la Mesa de Las Cortes convocando concurso-oposición para cubrir una plaza de ujier-conductor para la Institución, al que se presentaron dentro del plazo legal 50 aspirantes, según relación aprobada por el Letrado Mayor de Las Cortes de Aragón el 10 de enero de 1991, (B.O.A. 21-1-91), todos los cuales fueron admitidos a la prueba. Constituido el Tribunal el 23 de febrero, quedó configurado por dos integrantes de la Institución de El Justicia –el propio Justicia como presidente y uno de sus Asesores, funcionario del Estado– y por tres de Las Cortes de Aragón –su Secretario Primero, un Letrado y el conductor-ujier de las propias Cortes–, celebrándose el mismo día la primera prueba y con arreglo al cuestionario de preguntas que el Tribunal confeccionó. Se presentaron tan sólo 29 de los aspirantes y dio los siguientes resultados:

|                              |             |
|------------------------------|-------------|
| D. Angel Espierrez Lanaspá   | 6,50 puntos |
| D. Miguel Angel Biel Biel    | 6,25 puntos |
| D. Daniel Alonso Escuder     | 6,00 puntos |
| D. M.A. Bardavío González    | 5,50 puntos |
| D. Bienvenido Valero Aranda  | 5,50 puntos |
| D. Miguel Gallardo Aurensanz | 5,25 puntos |
| D. Jorge Oliveros Gracia     | 5,25 puntos |

Los méritos de los siete aspirantes que habían superado el primer ejercicio se valoraron el día 6 de marzo, resultando los siguientes:

|                              |             |
|------------------------------|-------------|
| D. Bienvenido Valero Aranda  | 2,40 puntos |
| D. Jorge Oliveros Gracia     | 1,40 puntos |
| D. Miguel Gallardo Aurensanz | 1,40 puntos |

No apreciándose méritos computables según los términos de la convocatoria en ninguno de los otros cuatro aspirantes. Dicha valoración fue recurrida por D. Daniel Alonso Escuder, entendiendo que debía computársele en el baremo «años de experiencia profesional acreditada en la conducción de vehículos», todo el tiempo que llevaba trabajando con maquinaria agrícola, incluidos vehículos de difícil manejo. El Tribunal, aún entendiendo que evidentemente la moderna agricultura exige la utilización de maquinaria y vehículos especiales, estimó que dicha profesión de agricultor no tiene por objeto la conducción de vehículos, por lo que no podía considerarse como experiencia «profesional» en la conducción de vehículos, que es lo que contemplaba la convocatoria. El recurso fue desestimado por unanimidad.

La segunda y última prueba, tendente a acreditar los conocimientos mecánicos de los aspirantes y consistente

en localizar una serie de elementos del motor y una avería en un tiempo máxime, fue celebrada en el garaje de Las Cortes de Aragón el 20 de marzo, siendo asistido el tribunal por el propietario de unos talleres de reparación de automóviles. En esta prueba se produjo una notable diferencia precisamente entre el precitado recurrente, D. Daniel Alonso Escuder, que no sólo superó toda la prueba sino que incluso lo hizo en el tiempo de 5 minutos, y los restantes aspirantes, todos los cuales precisaron agotar el tiempo de 20 minutos fijados sin que ninguno superara en su totalidad el contenido de la prueba, aunque con evidentes diferencias entre ellos. La necesidad de reflejar tal diferencia en la puntuación dio el siguiente resultado, según apreciación unánime del Tribunal:

|                             |             |
|-----------------------------|-------------|
| D. Daniel Alonso Escuder    | 9,00 puntos |
| D. Jorge Oliveros Gracia    | 4,50 puntos |
| D. Angel Espierrez Lanaspá  | 4,00 puntos |
| D. Miguel Angel Biel Biel   | 3,00 puntos |
| D. Bienvenido Valero Aranda | 2,50 puntos |
| D. M.A. Bardavío González   | 1,00 puntos |
| D. M.A. Gallardo Aurensanz  | 1,00 puntos |

El resultado definitivo fue que D. Daniel Alonso Escuder fuera el vencedor del concurso-oposición y que como tal fuera nombrado ujier-conductor de El Justicia por acuerdo de la Mesa de Las Cortes de 2 de abril de 1991, ratificado el 12 de julio del mismo año (B.O.A. 2-8-91). Uno de los restantes aspirantes, disconforme con la resolución del Tribunal, presentó recurso de reposición, que fue desestimado por acuerdo unánime, que a su vez impugnó ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Hemos expuesto todo el proceso, aún a riesgo de ser extensos, porque era necesario antes de decir que el ejercicio de un derecho, de cualquier derecho, no debe estar reñido con el respeto a los derechos y a la dignidad de los demás. Reconocemos el derecho del impugnante a acudir a los Tribunales si en algo piensa que se le lesionó indebidamente –El Justicia es el primer defensor precisamente de ese derecho, porque así se lo impone su función y porque a ello ha dedicado especial interés en su actuación cotidiana–, pero exigimos, en nombre de los derechos del afectado –perteneciente ya a esta Institución y que en su corta estancia en la misma ha dejado patente su capacidad, conocimientos y ética personal– de los miembros del Tribunal y de la propia Institución –que también tienen derechos– el que la defensa de los intereses propios se haga sobre la base de hechos concretos y no sobre la vejación del contrario.

Queremos dejar constancia en este informe del «hecho quinto» de la demanda del impugnante que ha motivado este comentario y que consideramos ejemplificador de lo que no puede ser forma admisible de defender los propios derechos.

*QUINTO: Además de estos defectos de forma, el motivo esencial de la impugnación que se realiza con la presente demanda, no se halla involucrado en los referidos defectos formales, sino en la seguridad de que la provisión efectuada en la persona de DANIEL ALONSO ESCUDER, no ha sido objetiva, acomodada al resultado de máxima puntuación por dicho candidato obtenido, sino*

*por el contrario se han falseado las pruebas en los exámenes provisorios y las puntuaciones otorgadas no le corresponden.*

*El segundo ejercicio practicado en el concurso-oposición quedó totalmente desprotegido de imparcialidad y realidad de la estimación de los resultados que se obtuvieran...*

*Es preciso señalar que dado que en el vehículo había que encontrar dos averías para ponerlo en marcha, y éstas requerían la comprobación de sus diversos componentes, resulta imposible que nadie que previamente no esté avisado de cuáles eran esas pegas, pueda encontrar sin desmontar los componentes del motor las mismas, en tan corto plazo de tiempo como el de cinco minutos, atribuido al Sr. Alonso Escuder.*

*..., no es cierto que el Sr. Alonso Escuder estuviese efectuando el examen y localizase las pegas en 5 minutos, no es cierto que el Sr. ... emplease 20 minutos en la práctica de la localización de las averías y puesta en marcha del vehículo. El primero lo hizo en un tiempo casi rayando el límite, y el segundo lo hizo en un tiempo muy inferior, localizándolo igualmente.*

*Por otra parte es de destacar que el candidato elegido D. DANIEL ALONSO ESCUDER es como consta en el Expediente, y en el mismo Recurso que presenta en una de las incidencias de la Oposición, un Agricultor, que reconoce ha tenido experiencia con la maquinaria propia a esos efectos, y que es de sobras conocido que la misma va provista con motores Diesel, y no de gasolina como lo eran las Furgonetas Seat-Trans sobre las cuáles se efectuaban los exámenes. Ello lo decidimos únicamente al efecto de que en este candidato no se daban circunstancias especialísimas que explicasen «el milagro» producido en su actuación, para que en 5 minutos resolviese la problemática que le fue planteada, y obtuviese así un 9 en la práctica de dicha prueba...*

No seríamos todo lo veraces que buscamos ser en este Informe, si no incluyéramos aquí una parte de autocrítica. El presupuesto para 1991 contemplaba la creación de dos nuevas plazas de funcionarios, un tercer auxiliar y otro administrativo, más la plaza de Responsable del Departamento de Administración y Régimen Interior. Pese a que las convocatorias de las dos primeras estaban preparadas en el primer trimestre del año, se estimó oportuno esperar para convocar las tres en un mismo momento con la finalidad de no recargar innecesariamente el tiempo de dedicación a participar en Tribunales del escaso personal de la Institución. La necesidad de definir jurídicamente la forma en que podía convocarse esta tercera plaza retrasó el asunto hasta el verano y una vez transcurrido éste, sumergida toda la Institución en la vorágine del cuatrocientos aniversario de la ejecución de Juan de Lanuza V, se acabó el año sin que las convocatorias hubieran salido.

Lamentamos un retraso sólo a nosotros imputable y del que somos los mayores perjudicados, pues la carencia de dichas tres personas, especialmente del Responsable

del Departamento de Administración y Régimen Interior nos ha impedido iniciar las tareas de informatización de todos los archivos de la Institución, que deberán abordarse en el último año de funcionamiento.

Por último, y cerrando este apartado, dejar desgraciadamente una vez más constancia de un hecho que, cuando menos, esperamos lleve a la reflexión. Finalizado el cuarto año de mandato del primer Justicia democrático de Aragón, éste sigue sin tener Lugarteniente. De agotarse el mandato en esta situación podremos decir que cuando menos en esto Aragón ha demostrado su originalidad al resto de España, al no haberse producido una situación parecida en ninguno de los demás comisionados parlamentarios existentes en todo el territorio nacional.

Es algo que nos entristece, por incomprensible y por paradójico. Paradójico porque lo es el que quienes confiaron en El Justicia de forma unánime como el idóneo para desempeñar el cargo, no confiaban por lo visto lo suficiente como para dejar a su buen criterio la elección de la persona más adecuada para el puesto durante su mandato. Quede constancia de ello, aunque sólo sea para asombrar de futuros lectores de estas páginas.

## 2. De los medios

### A) De los medios materiales

Iniciábamos el año 1991 con dos importantes retos de cara a dotar a la Institución de dos elementos materiales de primera importancia para el mejor desarrollo de su labor: la configuración de una red administrativa informatizada y la adecuación de una sede definitiva.

#### Sistema informático

Tras analizar todas las ofertas recibidas y consultar la opinión de diversos expertos en la materia y los sistemas funcionando en otras Instituciones, la adjudicación pública de la informatización de la oficina de El Justicia de Aragón se efectuó a la oferta presentada por BULL (España) S.A., por un total definitivo de 7.298.384 ptas.

La instalación del Hardware, que consta de un servidor de red, seis terminales de trabajo con capacidad de funcionamiento independiente o centralizado y dos impresoras, una matricial y otra láser, se efectuó durante el mes de septiembre, cargándose acto seguido el Software y dedicándose el mes de octubre a impartir un cursillo entre todo el personal administrativo de la Institución para familiarizarse con los aparatos y programas.

En estos momentos el sistema dispone de un ágil programa contable (Multiplan) y de un programa de proceso de textos (Word). Queda por instalar el sistema de seguimiento de expedientes, fundamental en una Institución de estas características, pero este tema requiere una pequeña explicación aparte.

Coincidiendo con las tareas de instalación del Hardware, se visitó una empresa de Barcelona especializada en programas de seguimiento de expedientes municipales que, según sugerencia de expertos en la materia, podían adecuarse con algunas variaciones a nuestras necesidades. El citado programa (TAO) era realmente de una amplitud y sencillez de manejo que lo hacía idóneo para las necesidades de una Institución como El Justicia y el precio estaba en una línea que podía considerarse de normalidad. Por otra parte, la Institución contaba con la oferta del Defensor del Pueblo de adaptar el programa de seguimiento de expedientes configurado expresamente para él, como ya había hecho el Sindic de Greuges de Catalunya. Técnica y funcionalmente era superior el programa de TAO, pero el del Defensor del Pueblo presentaba ventajas adicionales, desde su cesión gratuita vía convenio hasta el tratarse de un programa ya experimentado en la práctica, pasando por la utilidad de configurar todos los comisionados autonómicos un mismo sistema que permitiera la interrelación con mayor comodidad. Optamos, pues, por la oferta del Defensor del Pueblo y así se le hizo saber ya en septiembre.

Los cuatro meses transcurridos hasta fin de año no han permitido avanzar en el tema, pues el Defensor del Pueblo tiene al parecer problemas para transferir su programa. Estos problemas han llevado a que otros comisionados optaran por programas distintos, con lo que se perdía el incentivo de contar todos con un mismo sistema. En cualquier caso, la carencia del programa de seguimiento de expedientes ha roto la programación prevista y nos ha supuesto ya cuatro meses de retraso en la puesta en marcha del sistema a pleno rendimiento, por lo que está previsto tomar una solución definitiva en este mes de febrero en que se escriben estas líneas para contar con tiempo suficiente para poder incorporar al programa todos los archivos de expedientes de la Institución antes de agotar el mandato.

#### *Nueva sede de la Institución*

También en 1991 se iniciaron las gestiones definitivas de cara a la rehabilitación del palacio de Armijo, cedido por el Ayuntamiento de Zaragoza para futura sede de El Justicia, y de conformidad con la partida incorporada a tales efectos al presupuesto.

De conformidad con lo establecido en el artículo 7 de la Ley de Patrimonio de la Comunidad Autónoma, la cesión por parte del Ayuntamiento debía hacerse formalmente a nombre de Las Cortes de Aragón, aunque en la misma se especificara que era con la finalidad específica y exclusiva de afectarlo al uso de El Justicia de Aragón como su sede oficial. Autorizada la aceptación de la cesión por la Mesa de Las Cortes el día 2 de abril de 1991 y finalizada la tramitación del expediente administrativo con la aprobación del mismo en sesión de Pleno municipal de 24 de abril, ratificada definitivamente en Pleno de 18 de julio del mismo año, el Alcalde de

Zaragoza, el Presidente de Las Cortes y El Justicia de Aragón firmaron la escritura pública de cesión el día 18 de noviembre de 1991. Una vez cumplimentados los trámites fiscales pertinentes ante la Diputación General de Aragón y el propio Ayuntamiento, la escritura fue presentada a inscripción en el Registro de la Propiedad.

Con independencia de los pertinentes trámites legales, también se han iniciado las gestiones oportunas de cara a la realización de las tareas de construcción propiamente dichas. Es función de El Justicia supervisar el correcto funcionamiento de la Administración. Desde dicha perspectiva, han sido numerosas las quejas recibidas en la Institución en las que se denunciaba bien la realización de obras sin respetar los planes urbanos, bien con desprecio del entorno medioambiental o artístico, bien con escasa claridad en cuanto al uso detallado del dinero público. Es evidente que quien supervisa ha de dar ejemplo con su forma de actuar y evitar el incurrir en las irregularidades o vicios que él, en el ejercicio de su función, trata de corregir. De ahí que haya sido preocupación fundamental de El Justicia en este tema el dotar al procedimiento desde el principio de la más absoluta transparencia.

Una de las primera decisiones tomadas fue la de constituir una comisión de seguimiento de las obras de la que formaran parte todos aquellos que con su saber podían asesorar a El Justicia en su toma de decisiones. Dos expertos en historia del arte, y muy especialmente en palacios aragoneses del siglo XVI, se incorporaron a dicha comisión procedentes de la Universidad. Dos arquitectos con amplia experiencia en trabajos de rehabilitación y protección del patrimonio y otros dos pertenecientes a la Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento garantizaban el más escrupuloso respeto a la normativa municipal y a la legislación protectora del patrimonio histórico artístico. Por último, la presencia de la Interventora de El Justicia, que al mismo tiempo lo es de Las Cortes, y de un Letrado de la Cámara, garantizaban el control económico del gasto y el que Las Cortes estuvieran al corriente de la marcha del trámite.

Paralelamente a la constitución de la comisión fueron designados arquitectos de la obra D. Manuel Fernández Ramírez y Doña Isabel García Elorza, quienes elaboraron el pertinente proyecto de obra, que se encuentra debidamente visado por el Colegio de Arquitectos. En estos momentos se está a la espera de los trabajos de catas arqueológicas y de los muros, para poder decidir definitivamente sobre el proyecto y elaborar el pertinente proyecto de ejecución.

#### **B) De los medios económicos**

El Justicia contó para 1991 con un presupuesto de 140.867.503 ptas., al que había que añadir otros 40.000.000 ptas., destinadas a las obras de rehabilitación de la sede de la Institución.

## CAPÍTULO 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

A 31 de diciembre de 1991 habían sido recibidas en la Institución de El Justicia de Aragón un total de 3.214 quejas.

Esto ha supuesto un incremento de 1.975 quejas respecto al año anterior.

Semejante volumen, imposible de atender de forma individualizada con nuestros medios, nos ha llevado a la decisión de adoptar criterios de refundición. 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 establece una globalidad o crear una representación que ellos no han establecido. Cien quejas de este estilo requieren cien registros de entrada, cien acusés 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.

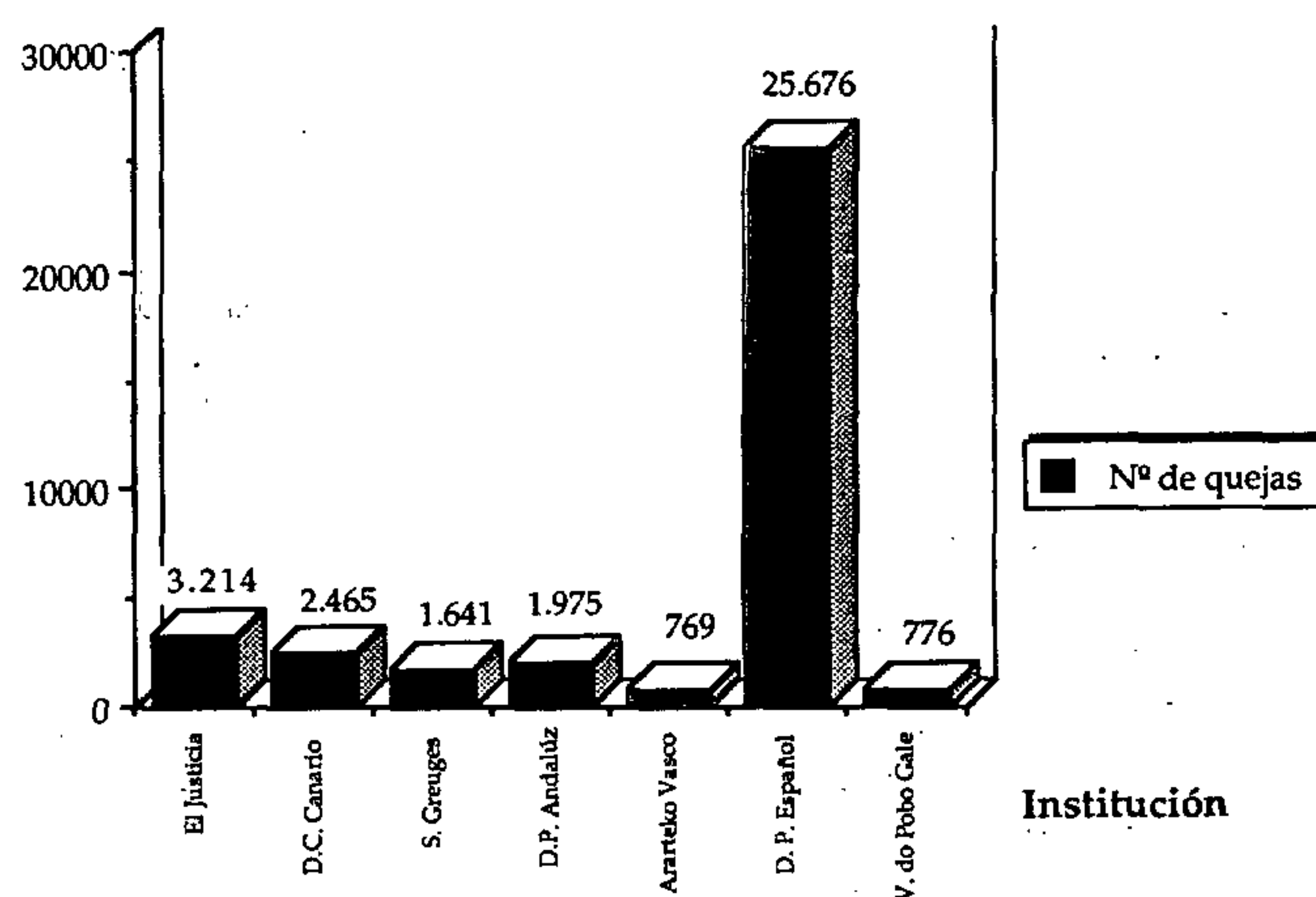
Ahora bien, lo que es evidente es que en muchos de tales casos puede abordarse el problema de fondo de una forma global y que un mismo acuerdo, una misma investigación y una misma resolución pueden ser válidos para una pluralidad de quejas. Por ello, con independencia de mantener esa individualidad en el trato, que creemos que quien acude a El Justicia espera de él, hemos buscado acumular las quejas para su tramitación en expedientes homogéneos. Esto nos ha permitido reducir el número de expedientes diferenciados a 541, 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.

541 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 106 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.

Una matización hay que hacer llegados a este punto puesto que de esos 106 expedientes, 70 se han incoado en ejercicio de la función de Tutela del Ordenamiento jurídico aragonés y tan sólo 36 en Defensa del Estatuto de Autonomía. Esto se ha debido a que la mayoría de estos expedientes proceden del análisis de la actividad normativa y en este sentido, la convocatoria de elecciones a primeros de año y la renovación tanto del Gobierno como de Las Cortes motivó el que no hubiera apenas actividad normativa que supervisar.

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 1991  
en las diferentes instituciones**

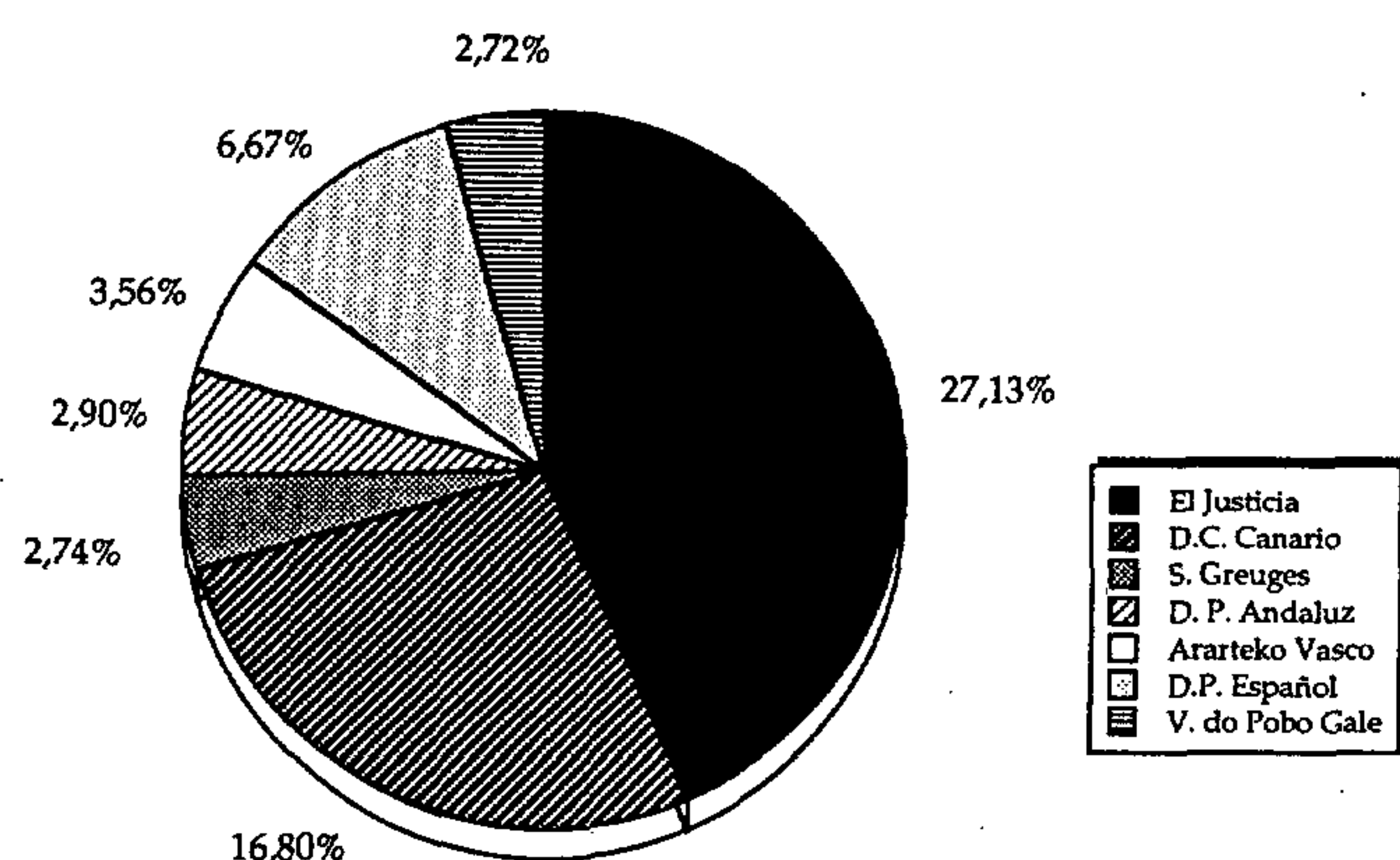


Teniendo en cuenta la población de cada Comunidad Autónoma y la relación existente entre dicha población y el número de quejas recibidas, cabría hablar de un cuadro comparativo de la aceptación que la Institución de El Justicia de Aragón tiene entre los habitantes de la Comunidad Autónoma.

Cuadro I

| INSTITUCIÓN            | Nº DE QUEJAS | % 10.000/H. | POBLACIÓN  |
|------------------------|--------------|-------------|------------|
| El Justicia            | 3.214        | 27,13       | 1.184.295  |
| D.C. Canario           | 2.465        | 16,80       | 1.466.399  |
| S. Greuges             | 1.641        | 2,74        | 5.978.638  |
| D.P. Andaluz           | 1.975        | 2,90        | 6.789.772  |
| Ararteko Vasco         | 769          | 3,56        | 2.157.598  |
| D.P. Español           | 25.676       | 6,67        | 38.473.418 |
| Valedor do Pobo Galego | 776          | 2,72        | 2.844.472  |

**Gráfico de quejas recibidas durante 1991  
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 2.710 escritos y a su vez la oficina de El Justicia ha remitido un total de 3.175 escritos relacionados con las quejas en tramitación y sin contar los escritos de índole estrictamente protocolaria.

## 2. Tratamiento de los expedientes de quejas

De los 541 expedientes incoados en la Institución hasta el 31 de diciembre de 1991 habían sido archivados en dicha fecha 185 y continuaban en tramitación para 1992, 356. Teniendo en cuenta que al iniciarse el año 1991 seguían en tramitación 845 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 1.386 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 472, y siguen en tramitación para 1992, 914.

Cuadro II

| Distribución de expedientes atendidos en 1991 |       |      |
|-----------------------------------------------|-------|------|
| Expedientes recibidos en 1991.....            | 541   |      |
| Expedientes arrastrados de 1990.....          | 614   |      |
| Expedientes arrastrados de 1989.....          | 218   |      |
| Expedientes arrastrados de 1988.....          | 13    |      |
| Total expedientes tramitados.....             | 1.386 | 100% |
| Expedientes archivados de 1991.....           | 185   |      |
| Expedientes archivados de 1990.....           | 198   |      |
| Expedientes archivados de 1989.....           | 78    |      |
| Expedientes archivados de 1988.....           | 11    |      |
| Total Expedientes archivados.....             | 472   | 34%  |
| Expedientes que siguen en tramitación..       | 914   | 66%  |

La necesaria adaptación de dos nuevos asesores al Departamento de Defensa de los Derechos de los ciudadanos, la baja por maternidad de otro desde septiembre hasta final de año, y las tareas extraordinarias derivadas de las actividades del Cuatrocientos aniversario explican el que se haya resentido el funcionamiento normal de la Institución y se haya producido esa disminución de la productividad en un 18% como refleja el anterior cuadro.

Entrando ya en el tratamiento específico de los expedientes incoados durante el año 1991, se han dado los resultados que se reflejan en el siguiente cuadro.

Cuadro III

| Distribución de los 541 expedientes, según su tratamiento                     |     |       |
|-------------------------------------------------------------------------------|-----|-------|
| Expedientes admitidos a supervisión.....                                      | 76  | 14%   |
| Expedientes admitidos a mediación.....                                        | 257 | 47,5% |
| Expedientes admitidos a información.....                                      | 48  | 8,9%  |
| Total expedientes admitidos.....                                              | 381 | 70,4% |
| Expedientes rechazados por afectar a una resolución judicial.....             | 15  | 2,7%  |
| Expedientes rechazados por referirse a una cuestión entre particulares.....   | 18  | 3,3%  |
| Expedientes rechazados por ser evidente la inexistencia de irregularidad..... | 61  | 11,3% |
| Expedientes rechazados por otros motivos.....                                 | 30  | 5,6%  |
| - Anónimos.....                                                               | 4   |       |
| - Carentes de fundamento.....                                                 | 5   |       |
| - Sin pretensión concreta.....                                                | 6   |       |
| - Por incompetencia territorial.....                                          | 4   |       |
| - Por detectarse duplicidad con el Defensor del Pueblo.....                   | 11  |       |
| Total expedientes rechazados.....                                             | 124 | 22,9% |
| Expedientes pendientes de que se tome acuerdo                                 | 36  | 6,7%  |
| Total expedientes.....                                                        | 541 | 100%  |

Expuesto el tratamiento global de los expedientes incoados durante 1991, 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 472 expedientes archivados en 1991                                             |     |  |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|--|
| • Archivados por haberse rechazado su admisión a trámite.....                                      | 75  |  |
| • Archivados tras remitir al presentador la información precisa para hacer valer sus derechos .... | 42  |  |
| • Archivados tras ser admitidos a supervisión y finalizar ésta con resolución de El Justicia.....  | 95  |  |
| • Archivados tras ser admitidos a mediación y finalizar ésta con resolución de El Justicia.....    | 260 |  |
| Total expedientes archivados en el año 1991 .....                                                  | 472 |  |

Cuadro V

| Distribución de los 95 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..... | 26 |  |
| • Por no haberse detectado actuación irregular de la Administración tras la oportuna investigación .....                                                 | 31 |  |
| • Por haberse acordado el archivo ante la falta de respuesta del presentador a las peticiones de ampliación o aclaración por El Justicia de Aragón...    | 4  |  |
| • Por haberse efectuado sugerencia o recomendación formal por El Justicia de Aragón .....                                                                | 24 |  |
| • Por haberse suspendido la intervención de El Justicia por imposición del art. 15.2 de la Ley 4/85 ...                                                  | 4  |  |
| • Por remisión al Defensor del Pueblo .....                                                                                                              | 3  |  |
| • Por otros motivos varios .....                                                                                                                         | 3  |  |
| Total expedientes archivados .....                                                                                                                       | 95 |  |

Cuadro VI

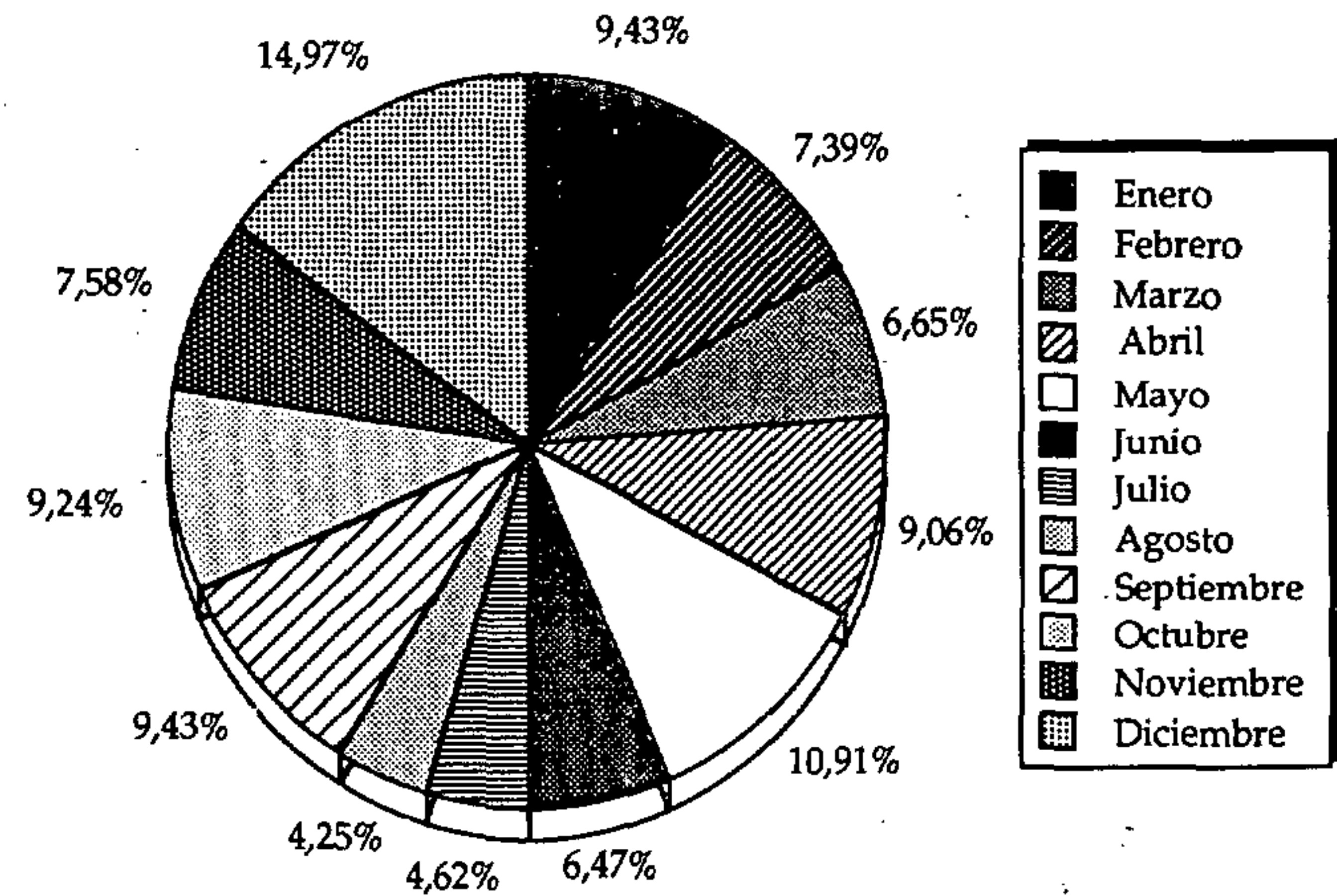
| Distribución de los 260 expedientes archivados tras haberse dictado en los mismos acuerdo de admisión a mediación |     |       |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|-------|
| • Resueltos por la intervención de El Justicia                                                                    | 80  | 30,8% |
| • Resueltos por comprobar El Justicia la inexistencia de irregularidad .....                                      | 68  | 26,2% |
| • Remitidos a otras instituciones tras recopilar la documentación necesaria (D. P.) .....                         | 79  | 30,3% |
| • Por otros motivos varios (duplicidad D.P., decaído, etc.) .....                                                 | 33  | 12,7% |
| Total expedientes archivados.....                                                                                 | 260 | 100%  |

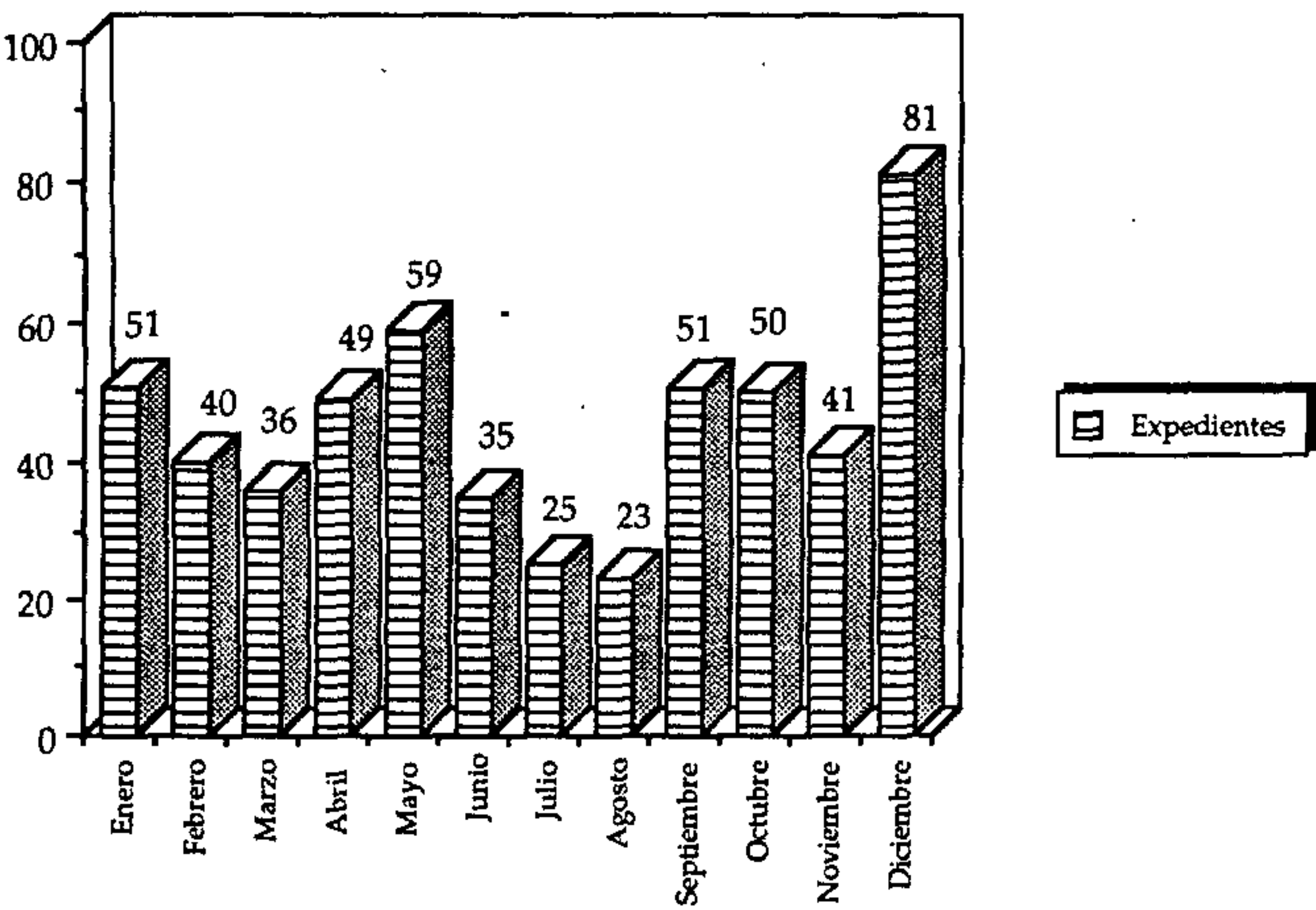
La cuestión más importante a destacar del anterior cuadro es la constatación de que un 69,7% de las quejas que se reciben referidas a organismos administrativos no dependientes directamente de la Comunidad Autónoma, pero radicados en su territorio, quedan resueltas en Aragón de una u otra forma una vez 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 30,3% 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

Una vez más se observa un promedio de 50 expedientes mensuales que, llegado el último trimestre, se dispara de forma que ya viene siendo habitual.

Gráficos de la apertura mensual de expedientes durante 1991 representando el porcentaje y la cantidad mensual



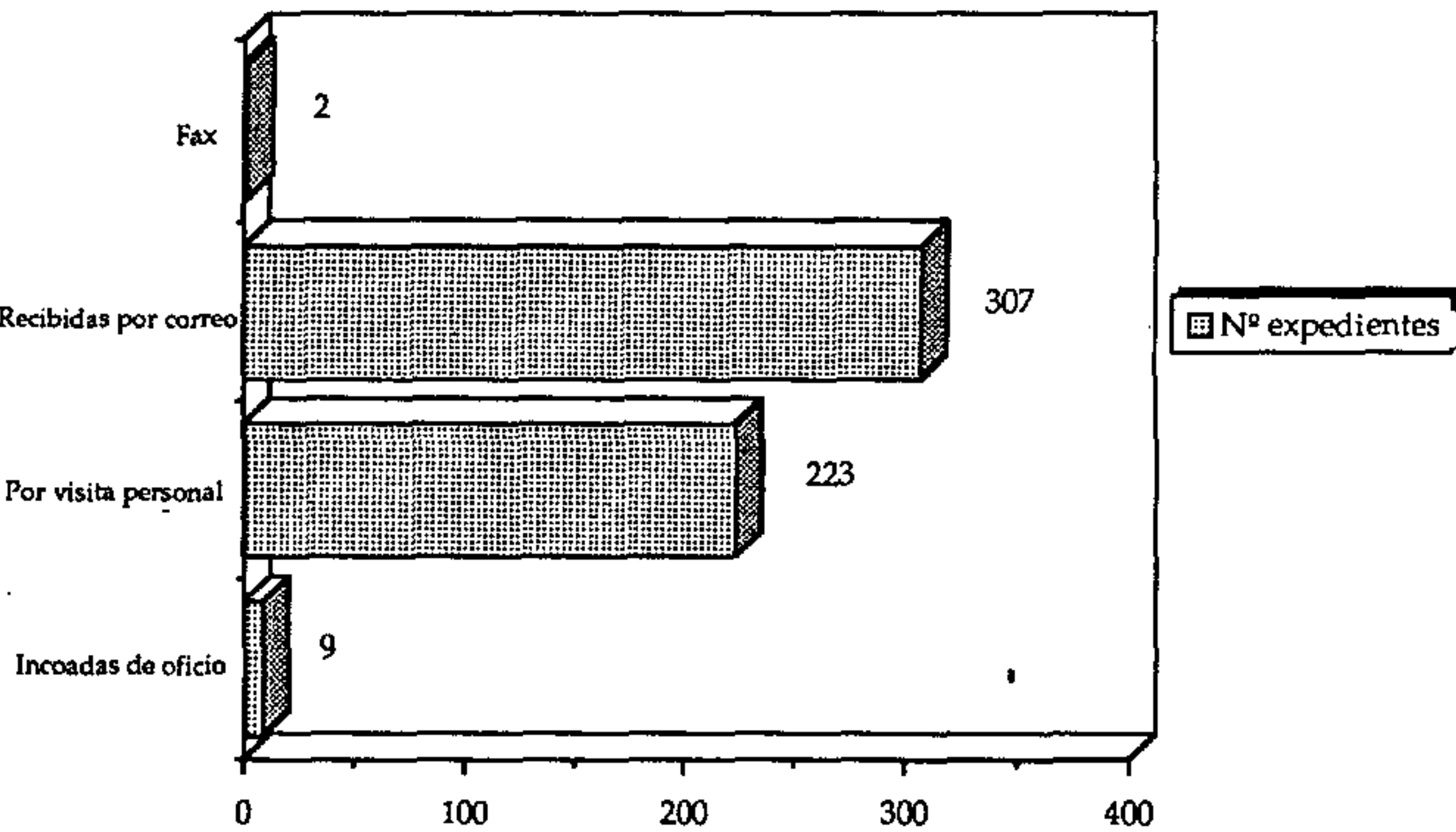


4. Procedencia de las quejas

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 producido en 1991 un fuerte incremento de las quejas presentadas 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 expedientes incoados en 1991



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 15 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 Andalucía.....                                              | 1  |
| Jerez de la Frontera .....                                                        | 1  |
| Comunidad Autónoma de Canarias .....                                              | 1  |
| Las Palmas de Gran Canaria .....                                                  | 1  |
| Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha....                                      | 1  |
| Sigüenza.....                                                                     | 1  |
| Comunidad Autónoma de Cataluña .....                                              | 6  |
| Barcelona .....                                                                   | 4  |
| Lérida.....                                                                       | 1  |
| Tarragona .....                                                                   | 1  |
| Comunidad Autónoma de Extremadura.....                                            | 1  |
| Cabeza del Buey .....                                                             | 1  |
| Comunidad Autónoma de La Rioja .....                                              | 2  |
| Logroño .....                                                                     | 1  |
| Alfaro.....                                                                       | 1  |
| Comunidad Autónoma de Madrid.....                                                 | 3  |
| Madrid .....                                                                      | 3  |
| TOTAL EXPEDIENTES.....                                                            | 15 |

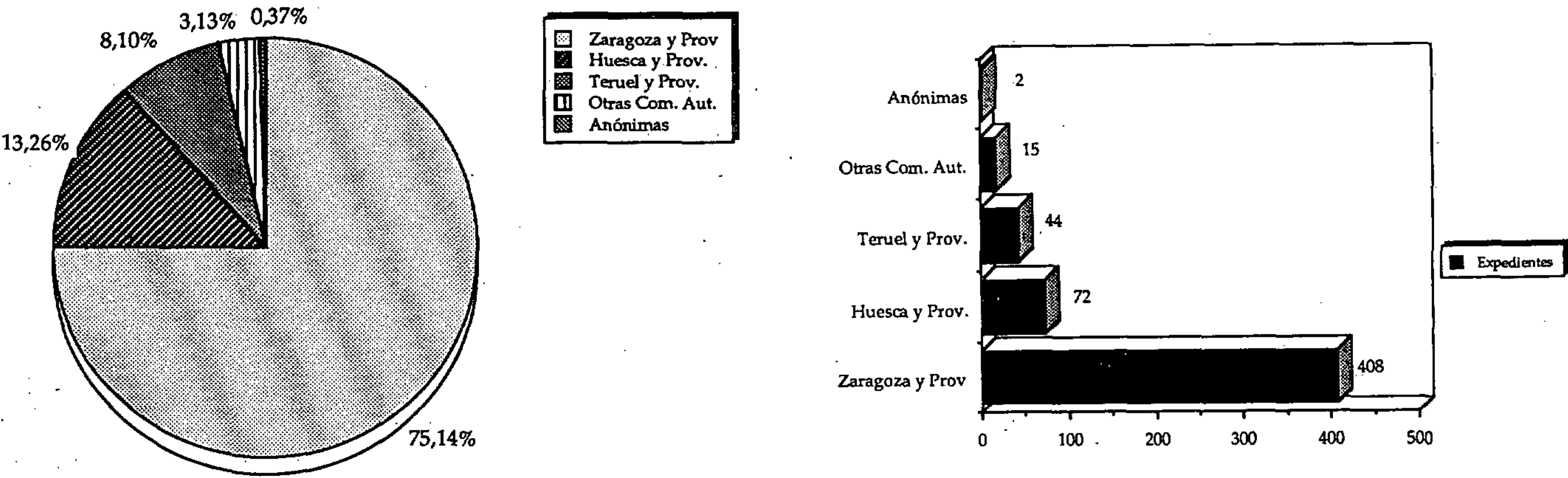
En este Informe mantenemos la distribución por provincias, utilizada en anteriores, y dentro de la de Zaragoza separamos la ciudad propiamente del resto de la zona territorial, por cuanto una ciudad del tamaño de Zaragoza en una comunidad tan escasamente poblada como la aragonesa tiene de factor deformador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

Por los mismos motivos ya expuestos en nuestros Informes de 1989 y 1990 también este año hemos renunciado a incluir una clasificación de las quejas por comarcas, según su procedencia.

No obstante lo cual, es deseo de El Justicia dejar constancia una vez más de que es sentir de las gentes de esta tierra el que dicha estructuración comarcal se acometa cuanto antes y se diseñe un organigrama territorial que permita la colaboración y coordinación de municipios, comarcas, mancomunidades en su caso, diputaciones provinciales y Diputación General en bien del mejor y equilibrado desarrollo de la Comunidad Autónoma.

Sentado lo anterior, sí procede recoger la distribución provincial y municipal de las quejas recibidas.

Gráficos de la distribución de las quejas 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 1991 |   |                              |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|---|------------------------------|-----|
| Aguarón.....                                                                                | 1 | Magallón.....                | 1   |
| Alagón .....                                                                                | 3 | Mallén.....                  | 1   |
| Alfocea .....                                                                               | 1 | Malón.....                   | 1   |
| Alhama de Aragón.....                                                                       | 2 | Monterde.....                | 1   |
| Ariza .....                                                                                 | 1 | Nonaspe.....                 | 1   |
| Belchite.....                                                                               | 1 | Paracuellos de Jiloca .....  | 1   |
| Boquiñeni.....                                                                              | 1 | Pedrola.....                 | 1   |
| Calatayud .....                                                                             | 5 | Pinseque .....               | 1   |
| Cariñena .....                                                                              | 1 | Quinto de Ebro.....          | 2   |
| Casetàs.....                                                                                | 2 | Remolinos .....              | 1   |
| Caspe.....                                                                                  | 3 | Sadaba.....                  | 1   |
| Chiprana .....                                                                              | 1 | San Juan de Mozarrifar ..... | 1   |
| Ejea de Los Caballeros.....                                                                 | 3 | Santa Cruz de Grío.....      | 1   |
| Encinacorba .....                                                                           | 1 | Sástago .....                | 1   |
| Epila .....                                                                                 | 1 | Tabuena .....                | 1   |
| Escatrón.....                                                                               | 1 | Tarazona.....                | 1   |
| Fabara .....                                                                                | 1 | Tauste .....                 | 1   |
| Fago.....                                                                                   | 1 | Torres de Berrellén .....    | 1   |
| Farlete.....                                                                                | 2 | Uncastillo .....             | 1   |
| Figueruelas.....                                                                            | 1 | Utebo .....                  | 4   |
| Fuentes de Ebro .....                                                                       | 1 | Valareña .....               | 1   |
| Gallur .....                                                                                | 3 | Velilla de Ebro.....         | 1   |
| Illueca .....                                                                               | 1 | Villarroya de la Sierra..... | 1   |
| Jaraba.....                                                                                 | 1 | Zuera.....                   | 1   |
| La Almunia de D. Godina.....                                                                | 2 | Total provincia.....         | 71  |
| Lumpiaque .....                                                                             | 2 | Zaragoza capital .....       | 257 |
| Total expedientes en Zaragoza y provincia .....                                             |   |                              | 328 |
| Expedientes abiertos de oficio .....                                                        |   |                              | 9   |
| Total expedientes en Zaragoza y provincia .....                                             |   |                              | 408 |

**Cuadro IX**

| <b>Distribución por municipios de los expedientes incoados en la provincia de Huesca en 1991</b> |   |                               |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|---|-------------------------------|----|
| Abizanda .....                                                                                   | 1 | Estadilla .....               | 1  |
| Alcolea de Cinca .....                                                                           | 1 | Fraga .....                   | 1  |
| Almudévar .....                                                                                  | 3 | Hecho .....                   | 3  |
| Ballobar .....                                                                                   | 6 | Huesca .....                  | 24 |
| Barbastro .....                                                                                  | 4 | Jaca .....                    | 3  |
| Berdún .....                                                                                     | 1 | Jasa .....                    | 1  |
| Bielsa .....                                                                                     | 1 | Monzón .....                  | 3  |
| Boltaña .....                                                                                    | 2 | Sabiñánigo .....              | 3  |
| Borao .....                                                                                      | 1 | San Ciprián de Banestón ..... | 1  |
| Canias .....                                                                                     | 1 | San Lorenzo de Flumen .....   | 1  |
| Castejón de las Armas .....                                                                      | 1 | Sariñena .....                | 1  |
| Castejón de Monegros .....                                                                       | 1 | Sieso de Jaca .....           | 1  |
| Castegaleu .....                                                                                 | 1 | Tamarite de Litera .....      | 1  |
| El Torrico (Altorrincón) .....                                                                   | 1 | Torla .....                   | 1  |
| Eriste .....                                                                                     | 1 | Velilla de Cinca .....        | 1  |
| Total expedientes en Huesca capital y provincia .....                                            |   |                               | 72 |

**Cuadro X**

| <b>Distribución por municipios de los expedientes incoados en la provincia de Teruel en 1991</b> |   |                               |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|---|-------------------------------|----|
| Albarracín .....                                                                                 | 1 | Las Parras Martín .....       | 1  |
| Alcañiz .....                                                                                    | 6 | Linares de Mora .....         | 1  |
| Alobras .....                                                                                    | 1 | Monreal del campo .....       | 1  |
| Bordón .....                                                                                     | 1 | Orihuela del Tremedal .....   | 1  |
| Calamocha .....                                                                                  | 1 | Puebla de Híjar .....         | 1  |
| Cretas .....                                                                                     | 1 | Rubielos de Mora .....        | 1  |
| Fortanete .....                                                                                  | 1 | Santa Eulalia del Campo ..... | 1  |
| Frías de Albarracín .....                                                                        | 1 | Teruel .....                  | 17 |
| Fuentes Claras .....                                                                             | 1 | Villafranca del Campo .....   | 2  |
| Galve .....                                                                                      | 1 | Villarquemado .....           | 1  |
| La Fresneda .....                                                                                | 1 |                               |    |
| Total expedientes en Teruel capital y provincia .....                                            |   |                               | 44 |

#### 4.3. Procedencia atendiendo al presentador

La Institución de El Justicia sigue sin contar con los medios necesarios para poder efectuar un diseño detallado de quienes a él acuden. En cualquier caso, el programa informático necesario para ello está ya adquirido y es una cuestión que esperamos dejar zanjada por fin al acabar el actual mandato.

Pese a ello y siguiendo con la tónica de anteriores Informes, sí se puede aportar un breve gráfico, muy genérico, de los presentadores de quejas ante la Institución.

**Cuadro XI**

| <b>Relación de presentadores de quejas ante el Justicia en el año 1991</b> |     |
|----------------------------------------------------------------------------|-----|
| Personas físicas .....                                                     | 456 |
| Hombres .....                                                              | 260 |
| Mujeres .....                                                              | 196 |
| Colectivos organizados .....                                               | 61  |
| Ayuntamientos .....                                                        | 11  |
| Universidad .....                                                          | 1   |
| Juzgados .....                                                             | 1   |
| Expedientes de oficio .....                                                | 9   |
| Anónimos .....                                                             | 2   |
| Total quejas presentadas en 1991 .....                                     | 541 |

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 .....                   | 9   |
| Administración pública .....                 | 6   |
| Agricultura y ganadería .....                | 13  |
| Asistencia social .....                      | 15  |
| Comercio .....                               | 3   |
| Cultura .....                                | 63  |
| Defensa .....                                | 13  |
| Derechos .....                               | 7   |
| Economía .....                               | 4   |
| Educación .....                              | 29  |
| Función Pública .....                        | 62  |
| Hacienda .....                               | 21  |
| Industria .....                              | 6   |
| Interior .....                               | 25  |
| Justicia .....                               | 45  |
| Medio ambiente .....                         | 50  |
| Menores .....                                | 7   |
| Obras públicas .....                         | 19  |
| Registros .....                              | 1   |
| Sanidad .....                                | 25  |
| Seguridad Social .....                       | 29  |
| Servicios públicos .....                     | 8   |
| Trabajo .....                                | 25  |
| Urbanismo .....                              | 12  |
| Vivienda .....                               | 28  |
| Otras situaciones inclasificables .....      | 16  |
| Total expedientes .....                      | 541 |

6. Distribución por organismos

Para finalizar con este apartado, incluimos una distribución de los 541 expedientes incoados en 1991, en función del organismo administrativo a cuyo funcionamiento se refería la queja o quejas presentadas.

Cuadro XIII

| Distribución de los expedientes por organismos                       |    |
|----------------------------------------------------------------------|----|
| <b>Administración Autónoma</b>                                       |    |
| Diputación General de Aragón .....                                   | 67 |
| Depto. de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo .....                  | 15 |
| Depto. de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes ..... | 24 |
| Depto. de Presidencia y Relaciones Institucionales .....             | 6  |
| Depto. de Agricultura, Ganadería y Montes ....                       | 10 |
| Departamento de Economía y Hacienda .....                            | 1  |
| Departamento de Cultura y Educación .....                            | 3  |
| Departamento de Industria, Comercio y Turismo                        | 8  |

|                                                          |    |
|----------------------------------------------------------|----|
| <b>Administración Periférica del Estado</b> .....        | 66 |
| Instituto Nacional de la Seguridad Social .....          | 1  |
| Delegaciones del Ministerio de Educación y Ciencia ..... | 18 |
| Instituto Nacional de la Salud .....                     | 11 |
| Delegación del Gobierno Ministerio del Interior          | 7  |
| Dirección Regional del Ministerio de Hacienda            | 7  |
| Confederación Hidrográfica del Ebro .....                | 3  |
| Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo .....           | 2  |
| Delegación Provincial de Trabajo .....                   | 4  |
| Juzgados, Tribunales y Prisiones .....                   | 4  |
| Ministerio de Defensa .....                              | 1  |
| INSERSO .....                                            | 1  |
| <i>Dependientes</i>                                      |    |
| Universidad .....                                        | 3  |
| E.R.Z. ....                                              | 1  |
| RENFE .....                                              | 1  |
| C.T.N.E. ....                                            | 1  |
| ICONA .....                                              | 1  |
| <b>Administración local</b> .....                        | 80 |

Cuadro XIV

|                                           |    |
|-------------------------------------------|----|
| Ayuntamiento de Zaragoza .....            | 41 |
| Diputación Provincial de Zaragoza .....   | 2  |
| Diputación Provincial de Teruel .....     | 1  |
| Ayuntamiento de Ainzón .....              | 1  |
| Ayuntamiento de Aísa .....                | 1  |
| Ayuntamiento de Alconchel .....           | 1  |
| Ayuntamiento de Barbastro .....           | 3  |
| Ayuntamiento de Calamocha .....           | 1  |
| Ayuntamiento de Calanda .....             | 1  |
| Ayuntamiento de Cariñena .....            | 1  |
| Ayuntamiento de Caspe .....               | 1  |
| Ayuntamiento de Castiliscar .....         | 1  |
| Ayuntamiento de Cetina .....              | 1  |
| Ayuntamiento de Farlete .....             | 1  |
| Ayuntamiento de Foz de Calanda .....      | 1  |
| Ayuntamiento de Galve .....               | 1  |
| Ayuntamiento de Gallur .....              | 1  |
| Ayuntamiento de Huesca .....              | 1  |
| Ayuntamiento de Jaca .....                | 1  |
| Ayuntamiento de Jaraba .....              | 1  |
| Ayuntamiento de Lumpiaque .....           | 1  |
| Ayuntamiento de Magallón .....            | 1  |
| Ayuntamiento de Paracuellos .....         | 1  |
| Ayuntamiento de Perdiguera .....          | 1  |
| Ayuntamiento de Pinseque .....            | 1  |
| Ayuntamiento de Quinto .....              | 1  |
| Ayuntamiento de Sallent de Gállego .....  | 2  |
| Ayuntamiento de Santa Cruz de Grío .....  | 1  |
| Ayuntamiento de Teruel .....              | 2  |
| Ayuntamiento de Torre Los Arcos .....     | 1  |
| Ayuntamiento de Torres de Berrellén ..... | 1  |
| Ayuntamiento de Uncastillo .....          | 1  |
| Ayuntamiento de Velilla .....             | 1  |
| Ayuntamiento de Vera de Moncayo .....     | 1  |
| Ayuntamiento de Villarquemado .....       | 1  |

La cifra total de expedientes, 213, no coincide con la de expedientes archivados, 472, porque de estos hay que descontar los expedientes rechazados, remitidos directamente al Defensor del Pueblo, o que tan sólo han dado lugar a una información.

## CAPÍTULO III

### 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 y al que vamos a referirnos a continuación.

No obstante, y antes de ello, es conveniente volver a recordar que en el Informe de 1989 dedicábamos un buen espacio de este capítulo a reflexionar sobre los problemas que producía el que las normas de protocolo vigentes fueran todas anteriores a la creación de los Defensores del Pueblo autonómicos, y por consiguiente a la aprobación de la Ley de El Justicia. Al carecer de ubicación expresa en el protocolo era necesario acudir a interpretaciones del mismo, siempre dificultadas por la imposibilidad de tratar igual a organismos contemplados de diferente forma por sus respectivas legislaciones. Apuntábamos la necesidad de buscar una solución general al problema y es necesario volver a dejar constancia de que el problema sigue pendiente de solución.

Determinar el lugar que en el protocolo debe ocupar El Justicia, y hacerlo en la forma que la dignidad que el Estatuto de Autonomía confiere a la Institución requiere, es una cuestión que debería preocupar a todos los organismos públicos aragoneses, más que al propio Justicia afectado.

#### 1. Relaciones con las Cortes de Aragón

Durante 1991, las relaciones con las Cortes se han desarrollado dentro de la más absoluta normalidad. La

colaboración de los Servicios Administrativos de la Cámara que se han precisado ha sido absoluta. La armonía y buen entendimiento con la Mesa y Junta de Portavoces total. Y en cuanto a la comparecencia de El Justicia en el Pleno para exponer un resumen de su Informe Anual correspondiente a 1990, acaecida el jueves 3 de octubre de 1991, se desarrolló sin problemas de ningún tipo.

Por lo que hace a las relaciones de El Justicia con la Comisión de Peticiones y Derechos Humanos, cauce legal establecido para los contactos entre ambas Instituciones, en el Informe de 1990 dejábamos constancia de la forma vacía de contenido en que se producían, cuando se producían, y de la necesidad de revisar tal planteamiento y dotar de contenido y operatividad a unas relaciones que han de ser tan fluidas como fructíferas. El Informe de El Justicia hacía especial hincapié sobre el tema en las conclusiones de su Informe.

Pues bien, 1991 no ha sido un año normal a estos efectos por lo que no pueden extraerse conclusiones de lo en él ocurrido. En el primer trimestre del año se producían dos comparecencias casi seguidas, la segunda de ellas en virtud de citación expresa de la Comisión, y enmarcadas en el ambiente preelectoral en cierto modo lógico que precedió a la disolución de la Cámara. La siguiente comparecencia, prácticamente nada más iniciarse la presente legislatura, parece poner de relieve una decidida voluntad por parte de la Comisión de dar una mayor importancia a dichas relaciones, en el sentido interesado repetidas veces por el propio Justicia.

En cuanto a resultados, la primera y única comparecencia, llevada a cabo a finales de año, permitió al El Justicia adelantar la presentación del Informe sobre Derechos de la Tercera Edad y Residencias en Aragón que ya se había anunciado en el anterior Informe Anual.

Esperamos y deseamos que el nuevo espíritu de las relaciones entre El Justicia y la Comisión de Peticiones y Derechos Humanos persista durante 1992. Por nuestra parte, nos comprometemos a poner lo necesario para que así sea.

#### 2. Relaciones con la Diputación General de Aragón

Al igual que ocurría en el caso de las Cortes, 1991 ha sido un año atípico en las relaciones que El Justicia ha podido mantener con la Diputación General de Aragón. Es lógico que el proceso electoral acaecido en el segundo trimestre, el normal interregno que se produce hasta que los nuevos responsables políticos se hacen cargo de sus puestos y el imprescindible plazo para que los nuevos equipos se lancen de lleno al ejercicio de su labor, reduzcan al mínimo necesario la actividad política, especialmente la de tipo protocolario, que es a la que habitualmente nos referimos en este apartado de nuestro Informe.

Sí que creemos de justicia hacer una referencia al talante introducido en el Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo con las reformas llevadas a cabo y el espíritu del nuevo Consejero. La fluidez en la relación y el talante abierto a las soluciones ha sido una constante desde el primer día, cuestión ésta de primera importancia, no sólo por la entidad de los temas que se tratan en dicho Departamento, sino porque en su campo se mueven la mayoría de las quejas que los ciudadanos individuales, especialmente los sectores más necesitados, presentan ante esta Institución.

Con todo, el que a finales de 1991 se conmemorara el Cuatrocientos Aniversario de la ejecución de El Justicia de Aragón, Don Juan de Lanuza V, dio lugar a que las relaciones se produjeran y en dicho sentido hay que dejar constancia de que se produjeron con absoluta normalidad, sin que se hayan producido roces desagradables ni incidencias semejantes a las que hubo que reflejar en el Informe de 1990.

### **3. Relaciones con las Administraciones no autonómicas**

De nuevo hay que dejar constancia de que dichas relaciones se desempeñan en un ambiente de franca y plena colaboración.

Ayuntamientos y Diputaciones atienden no sólo las peticiones de información que les formula El Justicia, sino que incluso en muchas ocasiones las observaciones que pueden hacerse en el marco de ese espíritu de colaboración a que nos referimos, son estimadas pertinentes y permiten poner fin a las situaciones, individuales o genéricas, que motivaron el que el ciudadano afectado se dirigiera en queja a su Justicia.

Otro tanto cabe decir de los órganos de la Administración Periférica del Estado, en las relaciones con los cuales prima siempre el interés por buscar soluciones a los problemas que puedan derivarse al ciudadano del siempre complejo funcionamiento de la Administración y en las que los resultados no pueden ser más satisfactorios. A la espera de que una ampliación de competencias de la Comunidad Autónoma posibilite el que los más importantes servicios de los que es usuario el ciudadano aragonés se gestione desde nuestra tierra, cuando menos el ciudadano ve que la colaboración entre El Justicia y los órganos de la Administración Periférica del Estado permite encontrar, cuando la hay, una solución rápida y cercana a su problema.

### **4. Relaciones con el Defensor del Pueblo y los restantes Comisionados parlamentarios autonómicos e instituciones internacionales de Ombudsmen**

Evidentemente la relación con el Defensor del Pueblo y con los restantes comisionados autonómicos se mueve en planos muy distintos. Mientras que con éstos existe una coincidencia básica de funciones, aunque condicionadas en su amplitud por las competencias propias de cada Comunidad Autónoma, que se ejercen en ámbitos territoriales distintos sin posibles interferencias, las

relaciones con el Defensor del Pueblo vienen marcadas por una concurrencia de competencias en un mismo ámbito geográfico, reguladas, aunque de forma harto imperfecta y poco satisfactoria, en la ley de Coordinación entre el Defensor del Pueblo y los Comisionados Autonómicos.

Por lo que hace a los Comisionados autonómicos, las relaciones se desarrollan en un marco de plena camaradería, centrándose en el intercambio habitual de información y experiencias, e incluso colaborando alguna vez en alguna cuestión de fondo que de alguna forma afecta a ambas autonomías. Así, es natural que entre Comunidades Autónomas limítrofes, o casi, como es el caso de Cataluña y el País Vasco puedan darse problemas interrelacionados. Así, por ejemplo, quejas que presentan ciudadanos aragoneses por el funcionamiento de alguna oficina administrativa catalana que tuvieron que utilizar en sus vacaciones, o a la inversa. Lo normal es que este ciudadano se queje ante el Comisionado de su propio Parlamento. Ante el Sindic de Greuges si es catalán y vive en Cataluña, ante El Justicia de Aragón si es aragonés y vive en Aragón. La Institución receptora remite la queja a la competente territorialmente para entender de la materia y actúa como conexión entre ésta y el presentador de la queja, una conexión más cercana y personalizada que el siempre frío tono de una carta que llega de fuera. En este campo, no es infrecuente incluso que El Justicia reciba quejas de aragoneses residentes en Cataluña que en ocasiones se sienten discriminados por la política lingüística de la Generalitat. Por cuanto dicha situación, de ser cierta, supondría una irregularidad vulneradora de Derechos, El Justicia la pone en conocimiento de quien es el competente de supervisar que tales hechos no se den en Cataluña, el Sindic de Greuges, y recibe puntual información de las gestiones que desde dicha Institución se llevan a cabo.

Decíamos que ésta es una situación habitual entre Comunidades limítrofes, cuyos respectivos habitantes están en constante relación, pero que también puede darse en casos más lejanos. También en estos supuestos se ha puesto de relieve la efectividad de esa mutua relación interinstitucional. Así, en 1991 El Justicia de Aragón recibió la queja de un ciudadano que habiendo sido condenado a una corta pena por un Tribunal de Málaga por un hecho cometido hacía años y del que estaba evidentemente rehabilitado, pero que no había recibido los beneficios de la condena condicional, a los que teóricamente y salvo motivos concretos tenía derecho, especialmente dadas sus circunstancias personales, ya que viudo, se ocupaba de un hijo pequeño. Trasladada la queja al Defensor del Pueblo Andalúz y hechas por éste las oportunas gestiones ante el Tribunal sentenciador, se constató que éste no contaba con el historial completo del afectado, especialmente con todo lo relativo a su situación familiar en los últimos años. Facilitado dicho material por mediación de la oficina de El Justicia, vía Defensor del Pueblo Andalúz, el Tribunal reconsideró la causa y concedió la condena condicional que permitió a una familia aragonesa superar una difícil situación.

En cuanto a las relaciones con el Defensor del Pueblo Español, se mueven en un ámbito de plena corrección,

pero fuera de la remisión de quejas de su competencia o del intercambio de información, no tienen una efectividad práctica. Por poner un ejemplo, algunos Informes monográficos del Defensor del Pueblo hubieran podido tener una mayor concreción para ciertas Comunidades Autónomas, entre ellas Aragón, de haber contado con la experiencia que da la cercanía de los Comisionados Autonómicos. Dos datos al respecto. Para efectuar su Informe monográfico sobre menores, el Defensor del Pueblo tan sólo visitó en Aragón el centro del «Buen Pastor», que es un centro de reforma, no de protección, cuando El Justicia había visitado todos los existentes en la Comunidad Autónoma. Lo mismo cabe decir respecto al Informe sobre Asistencia Psiquiátrica, para cuya redacción sólo se han visitado en Aragón el Hospital Psiquiátrico de Zaragoza y la unidad psiquiátrica del Hospital Clínico. Es evidente que la amplitud geográfica e institucional en que el Defensor del Pueblo ejerce sus funciones le impide descender muchas veces al detalle, pero ello podría hacerse, por lo menos en ciertas Comunidades Autónomas, mediante una efectiva colaboración con el respectivo Comisionado Autonómico.

No estamos estableciendo una crítica unilateral al funcionamiento del Defensor del Pueblo. Pensamos que se trata de un defecto de relación en el que existen responsabilidades por ambas partes y que es preciso superar. De ahí la importancia de las reuniones anuales de coordinación, en las que desde hace años se trata de fijar los criterios que permitan una mejor colaboración en interés del ciudadano. No es algo sencillo, máxime cuando todas las Instituciones están en sus primeros años de vida, preocupadas por dotarse a sí mismas de una estructura y criterios de funcionamiento, e incluso cuando hasta la fecha casi cada año se ha incorporado una nueva o se ha producido una renovación del titular, pero sí que es algo necesario en lo que hemos de profundizar.

La reunión anual de Defensores del Pueblo tuvo lugar en el año 1991 en la Comunidad Autónoma del País Vasco. En ella se trataron, en cuanto a cuestiones de fondo, aspectos relativos a la modificación de las Leyes de Procedimiento Administrativo y Expropiación forzosa, siendo satisfactorio el que algunos de los criterios expuestos de cara a una mejor garantía de los derechos de los ciudadanos hayan o vayan a ser tenidos en cuenta a la hora de modificar las mismas. Aparte de la reunión oficial anual, se ha estimado oportuno suprimir las reuniones de Adjuntos que periódicamente se celebraban para estudiar

temas de coordinación y preparar la reunión anual y sustituirlas por un par de reuniones informales de titulares. Dos han tenido lugar en 1991 y las dos en Madrid.

Al margen de todo lo dicho, la Institución El Justicia de Aragón, dentro de sus posibilidades, ha intentado mantener una mínima presencia internacional.

A primeros de noviembre de 1991 se celebró en Florencia el Tercer encuentro entre el Consejo de Europa y los *Ombudsmen* del continente. Se trata de una idea nacida precisamente en España siendo Defensor del Pueblo Don Joaquín Ruiz Giménez y que trata de que los organismos europeos relacionados con los Derechos Humanos (Tribunal de Estrasburgo, Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo y Comisión Jurídica del Consejo) recaben la opinión de quienes reciben las quejas de los ciudadanos de cara a ir perfeccionando el funcionamiento de la Administración comunitaria. Asistió a dicha reunión El Justicia de Aragón acompañado de su Asesor Jefe y en la misma se analizó con especial interés el tema específico de los derechos del paciente en el ámbito de la Sanidad pública.

A finales del mismo mes, en Buenos Aires, se reunió el Instituto Americano de *Ombudsmen*, que cursó una invitación especial para asistir a dicha reunión a la Institución de El Justicia de Aragón. Dicha reunión era de especial importancia para Latinoamérica, que desde hace unos años está embarcada en una política de recuperación para sus nuevos sistemas democráticos de la figura del *Ombudsmen* o Defensor del Pueblo. A tal fin, países que no cuentan con la Institución como es el caso de Chile, cuentan con un Capítulo o Comisión promotora del tema. El Instituto Latinoamericano está empeñado en que en una primera etapa, cuando menos todos los países de Latinoamérica cuenten con su respectivo Capítulo. Para ello requieren el apoyo de las Instituciones ya existentes en el Continente (Controlador General de Buenos Aires, Procurador General de Guatemala, Protecteur du Citoyen de Quebec, etc.) y con la experiencia de las Instituciones existentes en Europa, muy especialmente en España. A la reunión asistió el Asesor Jefe de nuestra Institución y se dedicó especial importancia a transmitir la experiencia acumulada en tres temas que preocupaban de forma especial: organización, relaciones con la Administración supervisada y publicidad de la actividad.

## CAPÍTULO IV

### Actividad pública de la Institución

Durante el año 1991, y respecto de lo que genéricamente denominamos «actividad pública de la Institución», se ha podido apreciar un notable incremento de la misma, producto, tanto de la necesidad de una mayor difusión de la utilidad y características propias de El Justicia, como de la conmemoración de un hecho

histórico trascendental en la historia aragonesa, que cumplía en este año de 1991 su IV centenario: la ejecución de El Justicia Mayor de Aragón, Don Juan de Lanuza V, en la plaza del Mercado de Zaragoza, el 20 de diciembre de 1591.

La conjunción de ambas circunstancias ha obligado a una mayor intensidad de la presencia pública de la Institución, entendida en este caso, como aquella que se produce de forma complementaria a sus cometidos legales, así como la derivada de su posición institucional consagrada en el Estatuto de Autonomía de Aragón. Esta mayor presencia, ha servido para proporcionar un mayor conocimiento de El Justicia entre la población, en el lógico proceso de asentamiento y maduración de un organismo todavía joven y que sólo tiene cuatro años de presencia entre la realidad social aragonesa.

### 1. Labores de difusión

Se incluyen en este apartado aquellas actividades que han tenido como objeto, la difusión directa, bien de las funciones y cometidos de El Justicia, bien de determinados aspectos de los derechos fundamentales reconocidos a los ciudadanos, o también de aspectos relacionados genéricamente con el derecho propio de Aragón, en lo que podemos calificar «actividad didáctica» institucional. Dado el aprovechamiento que se ha efectuado de la conmemoración del IV Centenario de Juan de Lanuza, determinadas actividades que se mencionan en este apartado, encuentran una más amplia dedicación en el correspondiente a este evento.

#### A) Difusión directa

Esta labor se ha realizado fundamentalmente, a través de conferencias, participación en ciclos, mesas redondas, etc., fundamentalmente en centros culturales y de enseñanza, así como a través de colaboraciones en revistas y publicaciones internas de diversas asociaciones y colectivos, y entrevistas en diversos Medios de Comunicación Social. No se incluyen en este apartado las intervenciones institucionales derivadas del estricto cumplimiento de las funciones legalmente encomendadas a El Justicia en su Ley reguladora.

- Conferencias, charlas, mesas redondas 18
- Colaboraciones en revistas y publicaciones internas 10

Una valoración más concreta de la presencia en los medios de comunicación se ofrece en el apartado correspondiente «El Justicia y los Medios de Comunicación».

#### B) Publicaciones

De igual forma, durante 1991, se ha acometido la creación de materiales de difusión propios de la institución, destacando por sus propias características, la difusión destinada al medio escolar. En este sentido y con carácter pionero en España para estas instituciones, se ha elaborado un Paquete de Difusión Didáctica, conteniendo un video de 20 minutos sobre el pasado histórico y presente de El Justicia de Aragón, un cómic, y unas fichas de actividades para escolares, cuya distribución entre los centros escolares aragoneses se realizará durante el mes de marzo de 1992.

Es de destacar que para la elaboración de este paquete didáctico se ha contado con el inestimable concurso del Instituto de Ciencias de la Educación, que ha supervisado esta publicación y que ha coproducido junto con El Justicia el video referido, así como especialistas en actividades didácticas, lo que permite asegurar una adecuada información para la población aragonesa comprendida entre los 12 y 16 años.

En otro orden de cosas, y con motivo del IV Centenario de la ejecución de Juan de Lanuza, se acometieron diversas publicaciones que ponían especial énfasis en el conocimiento de ese periodo histórico. Citamos tres de las publicaciones realizadas, encontrándose una más amplia descripción en el apartado correspondiente al programa del IV Centenario.

- «Las alteraciones de Zaragoza en 1591» E. Jarque y J.A. Salas.
- «Información de los sucesos del Reyno de Aragón» L. de Argensola (Ed. facsímil)
- «Un pedazo de la historia» A. Pérez (?) (Ed. facsímil)

### 2. Actuaciones derivadas de la representación Institucional

La posición institucional de El Justicia de Aragón, como órgano básico de la Comunidad Autónoma, hace necesaria la apertura de un apartado dedicado a aquellas actuaciones de representación institucional que resultan obligadas por razón del propio cargo, ante otras entidades u organismos, tanto dentro como fuera de la Comunidad Autónoma.

En este apartado, que podría ser tedioso en una relación exhaustiva, puede destacarse la presencia institucional de El Justicia en los actos de constitución de los diferentes órganos autonómicos y locales, producto de las elecciones realizadas en mayo de 1991. Así, El Justicia asistió oficialmente a la renovación de los componentes de las Cortes de Aragón, Presidente de la Comunidad Autónoma, Diputación General de Aragón, Ayuntamiento de Zaragoza y Diputación Provincial de Zaragoza.

Los actos de celebración del Día de Aragón (23 de abril) y de la Constitución (6 de diciembre), contaron también con la presencia oficial de El Justicia. En el primer caso limitada al acto desarrollado por las Cortes de Aragón, por coincidir el 23 de abril con la VI Reunión de Defensores del Pueblo en Vitoria.

A destacar aquí que a propuesta del Ararteko del País Vasco, con la participación de las Juntas Generales de Vizcaya, Álava y Guipúzcoa, el Justiciazgo fue objeto de un homenaje ante el árbol de Guernica el mismo día 23 y en recuerdo de la muerte de Juan de Lanuza, con la presencia de todos los Defensores del Pueblo de España.

De forma más genérica, se deja aquí constancia de la presencia de El Justicia de Aragón, en numerosos actos oficiales, organizados por diversos organismos e instituciones, así como Colegios Profesionales, así como la cumplimentación, junto con el resto de autoridades, en las

visitas de S.M. El Rey a la capital de la Comunidad Autónoma.

### 3. El Justicia y los medios de comunicación

La celebración del 400 Aniversario ha propiciado, especialmente en los últimos meses del año 1991, una mayor presencia de El Justicia en los medios de comunicación. Una presencia obligada para dar información cumplida de las distintas iniciativas (ediciones, congresos, actos oficiales, etc.), con las que la Institución quiso dar una mayor relevancia a un hecho histórico y simbólico de nuestra Región. En general, las ediciones de libros, video, folletos, congresos y actos oficiales del día 20 de diciembre –anteriormente y en distintas partes de este Informe explicadas en detalle–, fueron presentadas a los distintos medios de comunicación aragoneses y nacionales mediante ruedas de prensa y/o, en su caso, mediante amplia nota informativa.

Estas iniciativas y su correspondiente presentación pública, mantenían la filosofía de aprovechar el Aniversario, para dar a conocer la figura histórica de Juan de Lanuza y a su vez, la realidad actual, el valor y el servicio de la Institución de El Justicia en la sociedad democrática. Se enfocaron así las ruedas de prensa y la presentación de las distintas iniciativas.

La respuesta, en general, fue buena por parte de los medios de comunicación aragoneses y de cierta indiferencia (salvo algunas excepciones: D16, el País) por parte de los medios nacionales. Esto nos llevaría a una reflexión sobre la valoración que las «cosas» aragonesas tienen en el ámbito nacional, pero no es éste el lugar para desarrollarla. Quede constancia, en todo caso, de las evasivas, silencios y promesas incumplidas de los medios informativos nacionales para con la difusión de la celebración del 400 Aniversario.

Partiendo de la base de que para el *adecuado funcionamiento de la Institución, parece indispensable una considerable cantidad de publicidad de sus resoluciones y decisiones* (Lundwik), y el consejo de que *se tenga en cuenta la conveniencia de cuidar las relaciones y su presencia en los medios de comunicación social, dado que es obligación de la Institución que su imagen y su cometido lleguen lo más claramente al pueblo* (Elorriaga, Comisión de Relaciones con el D.P. en el Congreso de los Diputados 1983) la filosofía de difusión de El Justicia de Aragón durante 1991, se ha basado en una total transparencia de las decisiones y actos de la Institución, –salvando siempre, claro está, las obligaciones legales que imponen el secreto sobre las investigaciones que realiza la Institución y los nombres de los denunciantes– buscando la mayor difusión posible en la creencia de que las funciones de El Justicia de Aragón, imponen también dar cuenta de las conclusiones de sus investigaciones a los ciudadanos que defiende.

Por un lado, esta difusión de contenido que refleja el propio trabajo de la Institución, y por otro, la lógica difusión de funciones, pedagógica en muchos casos, al ser una Institución tan joven, se ha plasmado en una

permanente presencia de El Justicia en los diversos medios mediante la participación en entrevistas, ruedas de prensa y mesas redondas y comunicados. Esta presencia se ha completado con contactos personales con responsables de distintas áreas de esos medios, presencia pública en distintas manifestaciones populares y aportaciones literarias.

Durante 1991, sin entrar en detalle, hay que destacar la presencia de El Justicia de Aragón y la Institución en los diversos diarios y emisoras de radio regionales y locales y en las televisiones con sede en Aragón. Cabe destacar también el interés que ha suscitado en emisoras, diarios y publicaciones de alcance nacional.

Especial referencia debemos hacer a la resonancia pública dada a la presentación y lectura del Informe Anual de 1990. Al tratamiento y difusión del informe monográfico sobre las residencias de ancianos y las conclusiones del obligado informe anual sobre menores.

Otro apartado que gozó del tratamiento informativo preferente fue el de las reuniones anuales que realizan el Defensor del Pueblo y sus homólogos autonómicos, destacando la realizada en Madrid y en la que se instó a las instituciones a realizar el «máximo esfuerzo» para erradicar los brotes de violencia y discriminación surgidos en distintos colectivos ciudadanos que trataban de luchar por iniciativa propia contra la delincuencia, especialmente la derivada del tráfico de drogas. Mención aparte merece también la presencia de El Justicia de Aragón en Florencia (Italia), lugar donde los días 7, 8 y 9 de noviembre se celebró el Tercer Encuentro del Consejo de Europa con los Ombudsmen europeos, tratando de intercambiar experiencias sobre la mejor forma de proteger los derechos de los ciudadanos.

El Foro de Derecho Aragonés, la recuperación de la vecindad civil aragonesa, el Congreso de Casas Regionales, distintas quejas de contenido ecologista con un claro reflejo social en los medios de comunicación, las comparecencias ante la Comisión de Peticiones y Derechos Humanos de Las Cortes, el Derecho Foral aragonés y su defensa y, en general, el seguimiento de las distintas quejas que se presentan en esta Institución, han tenido un amplio tratamiento en los medios de comunicación, buscando, especialmente, que los ciudadanos estén informados.

Durante 1991, además, los medios de comunicación, tanto escritos como hablados y la Televisión, han ofrecido entrevistas de varias páginas (Diario 16 de Aragón, Periódico de Aragón, El Día, ABC, entre otros) o de larga duración (Radio Popular, Televisión Española en Aragón, Radio Zaragoza, Onda Cero, entre otros) sobre aspectos puntuales o generales de la actividad de El Justicia de Aragón o su persona.

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

#### 4. Conmemoraciones: IV Centenario de la ejecución de Juan de Lanuza

Al igual que en años anteriores, dos conmemoraciones fueron objeto de un tratamiento especial desde El Justicia: el aniversario de la muerte del polígrafo aragonés Joaquín Costa, el 8 de febrero, y el de la decapitación de El Justicia D. Juan de Lanuza, el 20 de diciembre.

– Aniversario de Joaquín Costa (8 de febrero).

En un sencillo acto, ante la tumba de Joaquín Costa, en el Cementerio de Torrero, fueron depositadas unas coronas de flores, y se pronunciaron unas palabras evocadoras del político y jurista aragonés; representante del regeneracionismo de comienzos de siglo.

– IV Centenario de la ejecución de D. Juan de Lanuza (1.591-1.991).

El IV Centenario De la ejecución de Lanuza fue objeto de un programa especial de actuaciones por la evidente significación del aniversario con esta Institución, que es, por otra parte, un acontecimiento de primer orden, para entender uno de los períodos históricos más decisivos para Aragón.

A tal fin, El Justicia de Aragón previó un presupuesto especial de 15 millones de pesetas para acoger un programa que incluía, tanto actuaciones directamente relacionadas con los hechos que se pretendía conmemorar, como actuaciones especiales, que encontraban en el aniversario citado, un marco adecuado para su realización.

El programa de actuaciones, incluyó las siguientes actividades:

##### A) Publicaciones de carácter conmemorativo

«*Las Alteraciones de Zaragoza en 1.591*». E. Jarque y J.A. Salas.

Libro de investigación sobre la génesis, desarrollo y consecuencias políticas de las alteraciones zaragozanas de 1591, que resume el enfrentamiento de las posiciones aragonesas, asentadas en el modelo pactista estamental de la Edad Media, con las tendencias uniformadoras de la monarquía autoritaria de los Austrias, y que alcanza su cenit con la ejecución de Juan de Lanuza, Justicia Mayor de Aragón.

Libro coeditado con el Rolde de Estudios Aragoneses, fruto de los trabajos de investigación de los profesores de la Universidad de Zaragoza, D. José Antonio Salas y D.<sup>a</sup> Encarnación Jarque.

«*Información de los sucesos del Reyno de Aragón*». Lupercio Leonardo de Argensola. (Ed. facsímil).

Edición facsímil de la de 1.808, del cronista aragonés Lupercio Leonardo de Argensola, coetáneo de los hechos que arrojaron como resultado la ejecución de D. Juan de

Lanuza y que ofrece una descripción desapasionada y en gran medida imparcial de aquellos sucesos. La censura de los Austrias primero y borbónica después, impidieron la edición de esta obra hasta 1.808, que se reedita ahora con un magnífico estudio introductorio del Profesor de la Universidad Autónoma de Barcelona, D. Xavier Gil Pujol.

Esta obra es fruto, como la anterior, de la colaboración con el Rolde de Estudios Aragoneses y fueron presentadas conjuntamente en el histórico salón de El Justicia del Excelentísimo Ayuntamiento de Huesca, en presencia del alcalde de esta ciudad.

«*Un pedaço de la historia*». Antonio Pérez (¿?). (Ed. facsímil)

Edición facsímil de autor anónimo que se identifica muy posiblemente con el Secretario de Felipe II, Antonio Pérez, y que describe la revuelta zaragozana de septiembre de 1591, causa directa de la posterior ejecución de Juan de Lanuza. Coeditado con Diario 16 y distribuido con el ejemplar del diario de 20 de diciembre (15.000 ejemplares).

##### B) Publicaciones especializadas

En este apartado se incluyen 3 publicaciones concebidas como herramientas para una profundización en el conocimiento histórico, tanto de El Justicia como del Derecho aragonés:

«*Documentos para la Historia de El Justicia de Aragón*» (2 vol.)

Consiste en la relación de los fondos documentales de El Justicia de Aragón, conservados en el Archivo Histórico de la Corona de Aragón, en Barcelona, y en aquellos archivos municipales que han sido objeto de un trabajo de catalogación.

La publicación es el producto del trabajo de dos becarios: M.<sup>a</sup> Luz Hernández y José Antonio Parrilla, dirigidos por los Profesores D. Esteban Sarasa y D. Guillermo Redondo, para los apartados correspondientes a la Edad Media y Moderna, respectivamente.

Obra dirigida a investigadores y que se revelaba como absolutamente necesaria para la génesis de estudios integrales sobre la figura histórica de El Justicia. Por su relación con el mundo universitario se presentó esta edición en el aula magna de la Facultad de Filosofía y Letras de Zaragoza, bajo la presidencia del Excmo. Sr. Presidente de las Cortes de Aragón.

«*Fueros, Observancias y Actos de Corte del Reyno de Aragón*». Savall y Penén. (Edic. facsímil). Jesús Delgado Echeverría y otros.

Es, sin duda, la edición más relevante de las acometidas por la Institución, dado que se trata de una obra fundamental para el estudio del Derecho aragonés. Ha sido coeditada con IberCaja dentro del convenio de colaboración que se mantiene con dicha entidad.

Dada su directa relación con las tareas de difusión del Derecho aragonés, en el capítulo dedicado a Tutela del Ordenamiento Jurídico, se ofrece una reseña más detallada.

La presentación oficial de esta obra se realizó el 19 de diciembre, en el marco del Patio de la Infanta, en la sede central de la Caja de Ahorros de Zaragoza, Aragón y Rioja.

*«Un prólogo romance de los Fueros de Aragón. El Fuero de Miravete de la Sierra».* Jesús Delgado Echeverría.

Pequeña publicación que pretende despertar el interés por el estudio de las diferentes versiones existentes de los Fueros de Aragón, su evolución e influencias mutuas. En este caso, se presenta una edición facsímil del prólogo del Códice más antiguo conservado de los Fueros de Aragón (s. XII finales) localizado en Miravete de la Sierra (Teruel). Consta de un estudio del Catedrático D. Jesús Delgado Echeverría.

La presentación oficial de esta publicación tuvo lugar en el mencionado pueblo de Miravete de la Sierra (Teruel), que prestó todas las facilidades para esta edición.

### C) Publicaciones didácticas

*«Paquete didáctico: El Justicia de Aragón»*

Tal y como citábamos anteriormente, el esfuerzo difusor de la Institución, se ha dirigido este año fundamentalmente hacia la población escolar, que ha merecido esta edición de un paquete didáctico, que pretende ir más allá de una mera descripción de las funciones de El Justicia.

A tal fin, incluye los elementos necesarios para el desarrollo de una unidad didáctica de 2 horas de duración, mediante el visionado de un video, descriptivo de la historia y funciones actuales de El Justicia, un cómic para trabajo en grupos de 5 alumnos, diseñado por el dibujante José Luis Cano, y un catálogo de actividades a desarrollar en el aula, elaborado por el Profesor Jesús Elvira, que tiene como objetivo la comprensión de las funciones y utilidad de la actual figura de El Justicia.

La obra, en conjunto, ha sido supervisada por el Instituto de Ciencias de la Educación y será distribuida a todos los centros escolares con el concurso de la Consejería de Cultura y Educación de la Diputación General de Aragón.

### D) Revalorización de rasgos distintivos de lo aragonés

En un aniversario tan directamente relacionado con la conciencia histórica aragonesa, pareció oportuno el realizar una serie de actividades directamente relacionadas con los rasgos característicos y diferenciadores de lo aragonés, más allá de la voluntad

política de ser. El sujeto de estas actividades, fue, fundamentalmente, el mundo de la escuela, intentando abarcar procesos de investigación, difusión y reflexión, sobre una temática fundamental a la hora de configurar la personalidad socio-política de esta Comunidad. De este planteamiento surgieron las tres actividades que se citan a continuación.

*Concurso de propuestas didácticas «lo aragonés en la escuela»*

El Justicia de Aragón convocó un concurso para incentivar la presencia de lo aragonés en las aulas, con el objetivo de que los enseñantes idearan una serie de actividades que, inscritas dentro del trabajo curricular de las diferentes disciplinas, utilizasen aspectos relacionados con lo aragonés que tuviesen repercusión, tanto en el propio proceso de aprendizaje como en el entorno social de la escuela. El concurso concedía una serie de ayudas económicas por importe de 100.000 pesetas para el desarrollo de las propuestas que resultasen seleccionadas. Las diez propuestas seleccionadas fueron posteriormente expuestas en el seno del SIMJORCON, al que hacemos luego referencia, y serán publicadas en las actas de dichas Jornadas, que se encuentran en proceso de elaboración.

*Campaña de Difusión del derecho Aragonés en la Escuela. (Noviembre-Diciembre)*

En colaboración estrecha con el Instituto de Ciencias de la Educación se ha llevado a cabo, durante los meses de noviembre y diciembre, una amplia campaña de difusión del Derecho Aragonés entre los escolares, que pretendía el acercamiento a estos de una de las principales señas de identidad de Aragón, el Derecho. El método utilizado ha sido el de impartición de una charla explicativa de las señas particulares del derecho aragonés, apoyada en dos audiovisuales sobre el Vidal Mayor y el Derecho civil foral persistente en nuestro ordenamiento jurídico.

La campaña ha sido realizada por 30 profesores colaboradores, dirigidos por el I.C.E. que han intervenido en más de 150 centros de enseñanza, abarcando la totalidad de la geografía aragonesa, excepto la ciudad de Zaragoza que será objeto de una actuación especial en el ejercicio de 1992. La aceptación y acogida de esta campaña en los colegios ha sido notable, saliendo en muchos casos, por iniciativa de los ayuntamientos, del marco estrictamente escolar y abriéndose al resto de la población, especialmente en el caso de pequeños núcleos de población.

*El ser aragonés. SIMJORCON (18-21 diciembre)*

Como colofón a las actividades referidas anteriormente y con el ánimo de abrir un espacio de reflexión sobre la existencia o no de rasgos diferenciadores de lo aragonés, se organizaron unas Jornadas, dirigidas fundamentalmente a las personas relacionadas con el mundo educativo, pero abiertas igualmente a personas de otros ámbitos, profesionales o políticos, que indagaron e interrogaron sobre la existencia de lo que podría denominarse «personalidad aragonesa».

Estas Jornadas se organizaron en cuatro bloques temáticos diferenciados: Conferencias, Audiovisuales, Vivencias y Propuestas didácticas. Se contó para el desarrollo de las Jornadas con ponentes como los juristas Fernando López Ramón, Jesús Delgado Echeverría; historiadores como D. Carlos Forcadell o D. Guillermo Fatás; lingüistas como D. José Manuel Blecuá; el etnólogo Carmelo Lisón; el historiador del arte aragonés D. Gonzalo Borrás Gualís; el pintor D. Antonio Saura; José Antonio Labordeta y un largo etcétera de profesionales de la educación, del periodismo y otras disciplinas, relacionadas, de una forma u otra, con la búsqueda de rasgos definitorios de lo aragonés.

Durante las Jornadas se expusieron las propuestas didácticas seleccionadas, a que se hace referencia en el punto anterior, para la introducción de «lo aragonés en el aula».

La edición de las actas de las Jornadas constituye una actividad separada del SIMJORCON, que está actualmente en proceso de elaboración, contando con el concurso de la Consejería de Cultura y Educación de la Diputación General y las tres Direcciones Provinciales del Ministerio de Educación, que distribuirán esta publicación entre los profesionales de la escuela.

#### **E) Actos oficiales**

##### *Homenaje tradicional al Justiciazgo (20 de diciembre)*

Como todos los años, se desarrolló un sencillo acto de homenaje ante el monumento al Justiciazgo, en la Plaza de Aragón de Zaragoza, que fue ofrecido por los miembros de la Oficina de El Justicia, en lugar de por las Instituciones de la Comunidad autónoma, al coincidir en el mismo día, el acto solemne de recuerdo de la ejecución de Juan de Lanuza, organizado en conjunción con las Cortes y la Diputación General de Aragón.

##### *Acto de homenaje a Juan de Lanuza (20 de diciembre)*

Desarrollado con toda solemnidad en la Iglesia de Santa Isabel donde reposan los restos de Juan de Lanuza. El acto contó con la intervención de las primeras autoridades de la Comunidad Autónoma y una nutrida asistencia de autoridades y representantes de las diversas administraciones públicas y entidades sociales y ciudadanas. Para la ocasión se desplazó de su lugar habitual, la urna con los restos de El Justicia decapitado, que ocupó el lugar central de la Iglesia.

##### *Descubrimiento de lápida conmemorativa*

Efectuada a continuación del acto anterior. Se descubrió una lápida conmemorativa de la ejecución de Juan de Lanuza, en el lugar donde se erigió el cadalso en 1.591, en la esquina del Mercado Central con la calle Torre Nueva. El acto de descubrimiento fue efectuado por el Presidente de la Comunidad Autónoma, Presidente de las Cortes y Justicia de Aragón.

##### *Concierto «Memorial de Música Antigua Aragonesa»*

Dentro de los actos conmemorativos del día 20 de diciembre, se incluyó un concierto de música aragonesa de los s. XVI y XVII, contando con intérpretes de primera fila en esta especialidad, como el grupo «Pro Música Antigua». A destacar, la recuperación de instrumentos musicales aragoneses para este concierto, como el órgano positivo de la villa de Arándiga y el telón de fondo proporcionado por el magnífico tapiz del «Juicio Final» cedido para este acto por el Museo de Tapices del Cabildo Metropolitano.

#### **F) Otros actos relacionados con el IV Centenario**

##### *Ciclo de conferencias sobre El Justicia de Aragón*

Organizado conjuntamente por el Rolde de Estudios Aragoneses, Obra cultural de la Caja de Ahorros de la Inmaculada y El Justicia de Aragón, se desarrolló entre el 25 de noviembre y el 4 de diciembre, un ciclo de conferencias en torno a la figura de El Justicia y la situación aragonesa de fines del s. XVI.

Intervinieron en el ciclo historiadores y juristas, estudiosos de ambos fenómenos, como Esteban Sarasa, Jesús Morales, José A. Salas, Encarna Jarque, Xavier Gil y el titular de la Institución Emilio Gastón.

##### *Representación teatral: Juan de Lanuza*

A partir de una idea de la compañía teatral «Los titiriteros» de Binéfar, se suscribió un acuerdo de coproducción de una obra teatral inspirada en los sucesos de diciembre de 1591. La característica más señalada de esta producción, es la combinación de teatro convencional y teatro de sombras, acompañada por la interpretación durante la obra de diversas piezas musicales de maestros aragoneses del S. XVI y XVII, con instrumentos de época, merced a la colaboración especial de la Orquestina del Fabiol.

La obra «Juan de Lanuza» fue representada en sesión doble, en Teruel (12 de diciembre) y Huesca (13 de diciembre), representándose igualmente dentro del programa del Festival Internacional de Títeres en el Teatro Principal de Zaragoza (14 de diciembre).

#### **G) Actividades programadas por otras instituciones y entidades**

Diversas entidades e instituciones, tanto públicas como privadas, se sumaron a la conmemoración del IV Centenario de la ejecución de D. Juan de Lanuza, contribuyendo a una mayor difusión pública del mismo.

En este sentido es preciso citar el Pleno Extraordinario de las Cortes de Aragón, celebrado el 19 de diciembre, conmemorativo de esta fecha y en el que intervinieron los diferentes grupos parlamentarios, así como la concesión, por parte de la Diputación General, de la medalla Juan de Lanuza, otorgada a D. José Antonio Labordeta y que se sumaba también al panorama de actos organizados con motivo de esta efeméride.

Otras actividades que se programaron con ocasión de este centenario fueron, el concurso de redacción sobre Juan de Lanuza, coorganizado por la Diputación General, Heraldo de Aragón y El Justicia; el de idénticas características organizado por el Ateneo de Zaragoza, así como las Jornadas de investigación histórica organizadas por la Institución Fernando el Católico y dirigidas por el catedrático D. José Antonio Armillas en el monasterio de Veruela, con el tema «La invasión de Aragón. 1591», que fueron clausuradas por El Justicia y que incluyeron un homenaje a los restos de uno de los protagonistas de las jornadas de diciembre de 1591, el marqués de Villahermosa, cuya tumba se encuentra en dicho monasterio.

Mención aparte merece el libro «Juan de Lanuza» de Encarnación Jarque, editado por la Diputación General de Aragón, dentro de la colección «Los aragoneses» que aumentó la nómina de publicaciones efectuadas con ocasión de este Centenario.

En el capítulo de agradecimientos es necesario incluir una larga serie de entidades e instituciones que de una forma u otra hicieron posible la realización de este programa supliendo las carencias de personal y medios de una institución que es modesta en estos apartados. Así pues, gracias, a la Facultad de Filosofía y Letras, al Rolde de Estudios Aragoneses, Caja de Ahorros de Zaragoza, Aragón y Rioja, Caja de Ahorros de la Inmaculada, Hermandad de la Sangre de Cristo, Institución Fernando el Católico, Instituto de Estudios Turolenses, Cabildo Metropolitano de Zaragoza, Teatro Principal de Zaragoza, Ayuntamiento de Miravete, Ayuntamiento de Huesca, Ayuntamiento de Zaragoza, Diputación Provincial de Huesca, Cortes de Aragón, Diputación General de Aragón y de forma significativa a la Diputación Provincial de Zaragoza, por la importante e indispensable colaboración prestada a la mayor brillantez de los actos centrales del 20 de diciembre. Además de un número ingente de personas que sería imposible citar sin olvidar alguno, pero que hicieron posible lo imposible, fácil lo

difícil y bueno lo malo con su impagable esfuerzo personal. A todos ellos, nuestro más sincero agradecimiento.

## 5. Otras actividades

Se citan en este apartado una serie de actividades, significadas por su carácter no habitual y que se encuadran dentro de las relaciones externas institucionales. Entre ellas mencionamos las siguientes.

- 27 de febrero: Visita al Presidente del European Ombudsmen Institute (Viena).
- 23 de Abril: Homenaje a Juan de Lanuza en la Casa de Juntas de Guernica, organizado por el Ararteko del País Vasco, en la VI Jornadas de Defensores del Pueblo.
- 26 de julio: Visita a la colectividad aragonesa en Buenos Aires.
- 8 de agosto: Audiencia con el Ministro de Justicia y el Presidente de la República de Uruguay.
- 12 de agosto: Visita a la colectividad aragonesa en Chile.
- 6-9 noviembre: Reunión del European Ombudsman Institute (Florenia, Italia).
- 19-21 de noviembre: III Coloquio internacional del Instituto Latinoamericano del Ombudsman (Buenos Aires, Argentina).
- Noviembre: Colaboración en el ciclo «Paz y Latinoamérica», organizado por el Seminario por la Paz del Centro Pignatelli, con la intervención de los embajadores de México, Argentina y Cuba.

## SEGUNDA PARTE

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

#### CAPÍTULO I

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

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 1991 trata el presente Capítulo.

No obstante, y aún 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 472 expedientes que han sido objeto de archivo durante el año 1991, siguiendo el esquema iniciado en el último Informe anual y que trata de agruparlas 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 recibidos en la Institución sobre dicha materia a lo largo de 1991 y los que incoados en otros años seguían abiertos al iniciarse 1991. Los datos se complementan con la indicación de los expedientes que se han archivado durante 1991, tanto de los que han tenido entrada durante dicho año 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

|                       | 1991 | 1990 | 1989 | TOTAL |
|-----------------------|------|------|------|-------|
| Quejas recibidas      | 13   | 9    | 126  | 148   |
| Quejas archivadas     | 5    | 5    | 7    | 17    |
| Quejas en tramitación | 8    | 4    | 119  | 131   |

Como apuntábamos en el Informe de 1990, las quejas que se reciben en estas materias son muy escasas y no se corresponden con la importancia que siguen teniendo en la vida y en la actividad económica de la Comunidad Autónoma.

En este año podemos destacar las presentadas por adjudicatarios de lotes que el IRYDA (D.G.A.) les entregó en régimen de concesión administrativa.

Hay personas que denuncian que otros adjudicatarios no cultivan el lote conforme a las obligaciones que les impone la Ley (personalmente). De lo que puede deducirse una falta de control por parte de la Administración competente una vez que ha hecho entrega del lote. Estos casos se encuentran actualmente en tramitación así como algún otro que denuncia no haberse seguido el concurso de adjudicación de lotes en forma correcta (solicitudes, condiciones, baremo...).

Otra queja vino motivada porque una persona concesionaria de un lote adjudicado ya en forma definitiva

pretendía enajenarlo. Para ello es requisito legal la autorización de la D.G.A. que debe apreciar discrecionalmente las circunstancias de las enajenaciones, las personales de los transmitentes y adquirentes, las particulares del inmueble y estado social de la localidad. Esta potestad discrecional de la Administración se regula específicamente mediante Circulares internas en las que se concretan los requisitos que deben cumplirse para poder efectuar la enajenación.

Se plantean problemas al no autorizar la D.G.A. la venta de los lotes cuando no concurren los requisitos, y el adjudicatario se ve obligado a ello cuando, por ejemplo, ha hipotecado la finca en cuestión (con autorización de la D.G.A.), no puede hacerse cargo de dicha Hipoteca y va a procederse a la venta en pública subasta del inmueble a la que podrá concurrir cualquier persona.

De esta manera parece que podrían desvirtuarse los objetivos que se pretenden cuando la D.G.A. exige ciertos requisitos para autorizar la enajenación: impedir la especulación así como no desvirtuar la función social de estos municipios que inspiró su creación. No obstante, no debe olvidarse el derecho de tanteo a favor de la D.G.A. sobre cualquiera de los lotes, y que el inmueble se transmite a su nuevo propietario con las mismas cargas y gravámenes que el anterior.

Se trata de localidades en las que han cambiado las condiciones de vida y los municipios se han consolidado con vida propia y aspiraciones colectivas. Sin embargo, no es conveniente olvidar el esfuerzo inversor público, en atención a ciudadanos con escasas posibilidades que supusieron su establecimiento.

#### *Expediente DI-199/91-F*

El Justicia incoó expediente de oficio precisamente referido a las situaciones de los adjudicatarios de lotes en la localidad de San Lorenzo de Flumen; lotes que fueron entregados por el I.R.Y.D.A. en régimen de concesión administrativa. Se tuvo conocimiento de la falta de otorgamiento, por parte de la D.G.A., de las escrituras de propiedad de las fincas, siendo que estaban cumplidos los requisitos y superado con creces el tiempo previsto en la Ley del I.R.Y.D.A. para proceder a la adjudicación definitiva en propiedad. Ello podría suponer un estado de inseguridad lesivo para sus legítimos intereses, en caso de no existir una causa que justifique este retraso, a diferencia de adjudicatarios de otras localidades que contaban ya con sus correspondientes escrituras. Por este motivo El Justicia incoó expediente de oficio con la finalidad de iniciar las gestiones de investigación necesarias para el esclarecimiento de los supuestos.

#### *Expediente DI-59/91-F*

Finalmente, mencionar una queja referente a la actuación del Servicio Provincial de Agricultura, Ganadería y Montes en HUESCA, de la D.G.A. La queja se presentó porque se había incoado al interesado expediente sancionador por una presunta infracción al

Reglamento de Incendios de 23 de Diciembre de 1.972 y se había resuelto con sanción de 15.000 Ptas., por haber cometido una falta tipificada como grave en el citado Reglamento.

El interesado acudió a la Institución al encontrarse totalmente disconforme con las diligencias previas instruidas y posterior tramitación del expediente; pues la sanción se había impuesto sin comprobar la causa del incendio, y su posible origen fortuito, es decir sin esclarecer debidamente los hechos; motivos éstos que habían sido alegados durante la tramitación del expediente y que no habían sido tomados en consideración.

Cuando recurrieron a El Justicia les acababa de ser notificada la Resolución, frente a la cual podían interponer Recurso de Alzada; sin embargo se mostraban desconfiados en recurrir en vía administrativa, pues hasta ahora los trámites de alegaciones del procedimiento sancionador, que debían jugar como garantía a su favor, no habían sido tomados en consideración. Se les aconsejó que interpusieran el citado recurso de alzada ante el Consejero.

El Justicia, entre tanto, se dirigió en solicitud de información a la D.G.A. interesándose por las pruebas que sirvieron de base para incoar expediente sancionador tras la denuncia efectuada.

La contestación recibida por el Consejero de Agricultura, Ganadería y Montes fue que no existían pruebas suficientes para determinar la causa de producción del incendio, esto es, que no quedaban clarificados ni determinados fehacientemente los hechos que originaron el incendio, por lo que se revocaba la Resolución del Jefe del Servicio Provincial, procediéndose a devolver al interesado la cantidad depositada.

## 2. Economía y Hacienda

|                       | 1991 | 1990 | 1989 | TOTAL |
|-----------------------|------|------|------|-------|
| Quejas recibidas      | 25   | 27   | 4    | 56    |
| Quejas archivadas     | 10   | 15   | 4    | 29    |
| Quejas en tramitación | 15   | 12   |      | 27    |

Bajo este epígrafe se han venido recibiendo diversas quejas relativas al retraso existente en el Tribunal Económico-Administrativo en la resolución de los recursos presentados ante el mismo.

Esta Institución se dirigió en solicitud de información a dicho organismo, que reconoció la existencia de un importante retraso en la resolución de los recursos presentados que obedecía fundamentalmente a la entrada en trámite en el año 1988 de 7.472 asuntos sobre valoraciones catastrales, aparte de los asuntos normales que sobre otros temas tributarios se presentaron en ese año, reportándose un total de 8.995 reclamaciones.

No obstante, el Tribunal manifestó de forma reiterada a esta Institución que tenía la intención de resolver expresamente todas las reclamaciones presentadas, y que incluso para tratar de agilizar tan numerosos expedientes se había arbitrado un sistema de trabajo en horas extraordinarias a realizar por aquellos funcionarios que se prestaran voluntariamente a ello. Por otro lado, también informó a esta Institución de que la situación de acumulación de recursos existente era totalmente excepcional y derivada de una circunstancia asimismo excepcional: la modificación generalizada de los valores catastrales llevada a cabo por la Administración.

Esta Institución ha podido comprobar que actualmente el problema de retraso se encuentra en buena medida solucionado, constándole que el Tribunal ha resuelto expresamente todos los recursos presentados por personas que plantearon queja ante esta Institución.

Un segundo grupo de quejas tramitadas en este epígrafe hacían referencia a otro problema concreto relativo al retraso del Ayuntamiento de Zaragoza en la devolución del exceso cobrado por Contribución Territorial Urbana correspondiente a los ejercicios 1984, 1985 y 1986 como consecuencia de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 17 de febrero de 1987.

Dichas quejas motivaron diversas actuaciones de El Justicia de petición de información, inicialmente con carácter individual y, posteriormente con carácter global al comprobar que se trataba de un problema que afectaba a un gran número de ciudadanos.

De los informes remitidos por el Ayuntamiento de Zaragoza a esta Institución se desprende que únicamente el retraso venía motivado en las dificultades de comprobación de antecedentes sobre devoluciones realizadas por el Ministerio de Economía y Hacienda para evitar duplicidad en las devoluciones, si bien ante las dificultades de comprobación previa, se optó finalmente por proceder a la devolución con la advertencia al contribuyente de las responsabilidades en que podría incurrir si posteriormente se comprobaba esta duplicidad.

Posteriormente, según se deduce de los informes recibidos, los retrasos en el pago vinieron motivados en la falta o insuficiencia de consignación presupuestaria para atender a los mismos. Así con fecha 25 de abril de 1989 se solicitó por el tesorero del Ayuntamiento la tramitación con carácter de urgencia del importe a que ascendían las cuentas pendientes de devolución, habilitándose únicamente la cantidad de 69.920.933 Ptas. (sesenta y nueve millones novecientas veinte mil novecientas treinta y tres) a pesar de que, según informó tesorería, era necesario habilitar al menos 120.000.000 Ptas. (ciento veinte millones) para atender a las solicitudes presentadas hasta el momento.

En los presupuestos municipales para 1990 no apareció consignada ninguna partida para atender la devolución de las cantidades pendientes. Ante tal ausencia de consignación en fecha 16 de enero de 1990 por el tesorero municipal se solicitó la aprobación de un nuevo crédito extraordinario para atender a la devolución de las

solicitudes presentadas hasta la fecha. Por acuerdo de Pleno de fecha 26 de marzo de 1990, se habilitó crédito extraordinario por importe de 32.275.103 Ptas. (treinta y dos millones doscientas setenta y cinco mil ciento tres).

Sin embargo, con posterioridad a esta fecha se siguieron recibiendo quejas de los ciudadanos lo que motivó que esta Institución solicitara nueva información al Ayuntamiento acerca de la situación actual del problema. Este en informe de fecha 24 de junio de 1991 manifestó que «los fondos habilitados hasta el momento bastarían para que una adecuada graduación de las devoluciones a realizar permitiera realizar éstas, en el importe faltante una vez devueltos los 102.195.036 Ptas., habilitadas hasta el momento, por trimestres naturales una vez recibida la financiación estatal a trimestre vencido».

La existencia de tan grave retraso en la devolución de las cantidades, a pesar de que el Ayuntamiento sea plenamente consciente del problema, hace que esta Institución tenga la intención de solicitar al Ayuntamiento ampliación de información acerca de las circunstancias que han impedido arbitrar las medidas necesarias para que el Ayuntamiento cumpla sus obligaciones.

Finalmente, junto a estos dos grupos de quejas apuntadas, se han tramitado una variedad de quejas fundamentalmente en materia de tributación local entre las que merece la pena destacar cuatro por haber motivado Sugerencia de esta Institución a la Administración.

#### *Expediente DI-106/91-D*

La primera de las quejas motivó una Sugerencia al Ayuntamiento de Zaragoza para que dejara sin efecto las actuaciones iniciadas para el cobro de tasas de vertido correspondientes a los ejercicios 1.981 y 1.982, «en la medida en que éstas se reclamaban transcurrido el plazo de cinco años previsto en la Ley General Tributaria para exigir el pago de deudas tributarias liquidadas».

Con fecha uno de marzo de 1991 el Ayuntamiento de Zaragoza reclamó vía ejecutiva al autor de la queja el cobro de los recibos de vertido correspondientes a los ejercicios 1981, 1982, 1983 y 1984. Según datos que obran en esta Institución las tasas de vertido correspondientes a los mencionados ejercicios se liquidaron por el Ayuntamiento, el 30 de octubre de 1984 (Ejercicio de 1991), el 5 de noviembre de 1985 (Ejercicio 1982) y el 16 de noviembre de 1986 (ejercicios 1983 y 1984). De ello se deduce, pues, que el Ayuntamiento liquidó la deuda tributaria dentro del plazo de cinco años previsto en el artículo 64.a de la Ley General Tributaria.

Ahora bien, en los recibos aportados por el autor de la queja consta que el período de pago voluntario de la tasa de vertido correspondiente al ejercicio 1981 finó el 31 de julio de 1985, la correspondiente al ejercicio 1982, el 26 de febrero de 1986 y las correspondientes a los ejercicios 83 y 84, el 30 de junio de 1987; y si consideramos que el plazo de prescripción de cinco años previsto en la Ley General Tributaria para exigir el pago de las deudas tributarias ya

liquidadas debe comenzar a contarse «desde la fecha en que finalice el plazo de pago voluntario» (art. 65 de la Ley General Tributaria), parece claro que en este caso ha de entenderse cumplido el plazo de prescripción en relación con las tasas de los ejercicios 1981 y 1982, pues los períodos de pago voluntario, como se ha visto, finaron el 31 de julio de 1985 y el 26 de febrero de 1986, y la reclamación se produce en marzo de 1991.

Por consiguiente, y considerando que la prescripción en materia tributaria se debe aplicar de oficio por la Administración, sin necesidad de que se invoque o excepciones por el sujeto pasivo (art. 67 de la Ley General Tributaria), se sugirió dejar sin efecto las actuaciones iniciadas para el cobro de las tasas de vertido correspondientes a los ejercicios 1981 y 1982, en la medida en que éstas se reclaman transcurrido el plazo de cinco años previsto en la Ley General Tributaria para exigir el pago de deudas tributarias liquidadas.

#### *Expediente DI-201/91-D*

La segunda queja motivó también una Sugerencia al Ayuntamiento de Sallent de Gállego para que por dicho Ayuntamiento se adoptaran las medidas oportunas para que la aplicación de decisiones en materia tributaria a los sujetos pasivos no se efectúe «de forma que no se creen situaciones de inseguridad jurídica, como la producida al presentador de la queja, al no figurar en las Ordenanzas Fiscales Municipales las condiciones en que la rehabilitación de edificios daría lugar a una reducción de la cuota».

Con fecha 11 de mayo de 1991 se recibió en esta Institución escrito de queja presentado por ... en relación con las liquidaciones que ese Ayuntamiento le había girado por el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras y la tasa por expedición de licencias urbanísticas, con motivo de la licencia de obras concedida para rehabilitar un edificio para vivienda en la localidad de Sandiniés.

Del examen de la queja y la información facilitada por ese Ayuntamiento sobre los extremos planteados, para posibilitar un pronunciamiento de El Justicia sobre su procedencia, resultan los siguientes hechos:

*PRIMERO: El ciudadano se refiere en su escrito a la no aplicación de lo dispuesto en las Ordenanzas Fiscales vigentes, en cuanto que la base imponible no se había determinado en función del presupuesto presentado, que había sido visado por el Colegio Oficial correspondiente, y, en segundo lugar, en cuanto que no se había aplicado la reducción de la cuota en un 50% pese a tratarse de obras de rehabilitación de un edificio.*

*SEGUNDO: Según la documentación remitida por ese Ayuntamiento, con posterioridad a la presentación de la queja se ha girado nueva liquidación por el Impuesto de Obras y Construcciones y por la tasa de licencia de obras, fijando, como preven las Ordenanzas reguladoras de dichos tributos, la base imponible en función del presupuesto presentado por el interesado.*

*TERCERO: El Ayuntamiento sigue sin tener en cuenta, sin embargo, la pretensión del ciudadano de que se le aplique la reducción del 50% de la cuota, prevista en las Ordenanzas «... en las obras que supongan rehabilitación de edificios...» (art. 5.2 Ordenanza Fiscal nº 3 -Impuesto sobre Construcciones-, y art. 7.2 Ordenanza Fiscal nº 4 -Tasa por expedición de licencias urbanísticas-), por considerar que dicha reducción únicamente resulta aplicable en el supuesto de que con la rehabilitación del edificio no se modifique el fin o función del mismo, supuesto que no concurre en este caso en el que se trata de rehabilitar un edificio destinado a cuadra para vivienda. Así se ha resuelto por el Pleno de ese Ayuntamiento, según la documentación remitida, mediante acuerdo de fecha 26 de julio de 1991, desestimatorio del recurso de reposición interpuesto por el presentador de la queja.*

*Expuesto lo anterior, el asunto se concreta en determinar si el criterio mantenido por ese Ayuntamiento sobre qué debe entenderse por rehabilitación y de la subsiguiente actuación administrativa se deriva violación de alguno de los derechos individuales o colectivos de los ciudadanos. En este sentido, entiendo que la interpretación del concepto de rehabilitación que realiza el Ayuntamiento de Sallent de Gállego es discutible, puesto que el cambio de uso de función de un edificio no determina necesariamente, a mi juicio, el que la obra ya no pueda ser considerada como de rehabilitación.*

*Por otra parte, aunque la interpretación de las normas que conceden beneficios tributarios ha de ser restrictiva, tampoco parece adecuado acudir a la interpretación de las normas con criterios predeterminados sino procurando que siempre se cumpla la finalidad que la norma persigue (S.T.C. 12-12-1985) y, en este sentido, parece que la redacción prevista en las Ordenanzas para obras de rehabilitación de edificios no puede ser otra que favorecer la conservación del patrimonio inmobiliario y la calidad ambiental del municipio, finalidad ésta que no tiene porqué quedar desvirtuada por el hecho de que la obra de rehabilitación implique un cambio de uso del edificio.*

*Esta cuestión, sin embargo, resulta irrelevante a los efectos que ha de examinar esta Institución. La mera discrepancia interpretativa con el criterio municipal adoptado dentro del marco de competencias del órgano correspondiente no puede considerarse por sí sola constitutiva de una irregularidad. Sin embargo lo cierto es que la aplicación de este criterio interpretativo por el Ayuntamiento mediante un acuerdo individualizado en aplicación de la norma, que define el contenido de la relación administrativa y de los derechos y obligaciones del ciudadano, puesto que en aquélla no se especifica qué obras de rehabilitación darían lugar a la reducción de la cuota, introduce un factor de inseguridad jurídica, con independencia de su validez en términos estrictamente jurídicos.*

*Hay que destacar que, sin perjuicio de las vías de impugnación previstas ante la actuación administrativa,*

*las Ordenanzas Municipales se tramitan mediante un procedimiento específico que atiende particularmente, como objetivo derivado del principio de legalidad propio de un Estado de Derecho, al conocimiento por los ciudadanos de sus derechos y deberes, a cuyo fin los textos aprobados son objeto de publicación oficial. Estas garantías, a mi entender, resultan de algún modo mermadas si la norma publicada no aporta datos suficientes para que el ciudadano conozca si tiene derecho a un beneficio o reducción, que se determina a posteriori en base a un criterio no previsto en la misma.*

*Por otra parte, entendemos que la decisión adoptada por ese Ayuntamiento para aplicar la reducción de la cuota en los supuestos de obras de rehabilitación, aún manifestada por lo que nos consta mediante un acto administrativo dirigido a un destinatario concreto, se aplicará a cuantas solicitudes de licencia se presenten, lo que podría dar lugar a situaciones de inseguridad como la planteada en el presente caso, en tanto no se definieran los supuestos de rehabilitación que pueden acogerse a este beneficio.*

*Por todo ello, en virtud de las facultades que me confiere la Ley 4/1985, de 27 de junio reguladora de El Justicia de Aragón, he resuelto SUGERIR formalmente al Ayuntamiento de Sallent de Gállego que adopte las medidas oportunas para que la aplicación de decisiones en materia tributaria a los sujetos pasivos se efectúe de forma que no se creen situaciones de inseguridad jurídica, como la producida al presentador de la queja, al no figurar en las Ordenanzas Fiscales Municipales las condiciones en que la rehabilitación de edificios daría lugar a la reducción de la cuota.*

#### *Expediente DI-696/90-B*

*La tercera motivó una SUGERENCIA al Alcalde-Presidente de la Entidad Local Menor de Ontinar del Salz al no adecuar su actuación a lo publicado por él mismo en el B.O.P., creando con ello una situación de inseguridad jurídica a los ciudadanos.*

*PRIMERO: El B.O.P. de 16 de diciembre de 1985 publicaba la modificación de tarifas y establecimiento de nuevas ordenanzas fiscales y no fiscales aprobadas por la Entidad Local Menor de Ontinar del Salz tras ser expuestas al público sin reclamaciones. Las tarifas nº 1 y nº 3 acordaban un aumento en las tasas de recogida de basuras y alcantarillado del 100% sobre las de 1985.*

*El presentador de la queja dice que sus recibos fueron incrementados en un 340% y que solicitadas explicaciones al Alcalde se le indicó que se estaban aplicando las Ordenanzas Fiscales aprobadas el 28 de noviembre de 1985.*

*Sin embargo, insiste el interesado en que dichas Ordenanzas no fueron expuestas ni se incluyen en el B.O.P. de 16 de diciembre de 1985, sino en todo caso en la modificación cuya aprobación se publica en el B.O.P. de 22 de noviembre de 1986. Defiende, en*

consecuencia, que dichas tarifas no pudieron aplicarse con carácter retroactivo al año 1986.

**SEGUNDO:** De la información remitida por la propia Entidad Local Menor se desprende lo siguiente:

a) El 1-10-85 formula propuesta de modificación de tarifas fiscales. Habla de la necesidad de introducir para 1986 una ordenanza discriminatoria. Manifiesta en concreto la necesidad de duplicar las tasas de alcantarillado y recogida de basuras.

b) El 3-10-85 el secretario interventor da el visto bueno a la propuesta de la Alcaldía.

c) Sin fecha, la Comisión de Hacienda dictamina favorablemente la propuesta.

d) El 18-10-85 el Alcalde y los dos Vocales acuerdan por unanimidad la modificación de las tarifas: Basuras y Alcantarillado, aumento del 100% sobre las tarifas de 1985. No se introduce ninguna otra modificación.

e) El 3-12-85 el Alcalde hace público que la modificación de las tarifas expuesta al público ha quedado aprobada definitivamente al no presentarse reclamaciones. Reproduce las tarifas a las que afecta, 11; y en concreto Basuras y Alcantarillado con un incremento del 100% sobre las tarifas de 1985. No se hace pública ninguna otra modificación.

f) El 16-12-85 el B.O.P. publica las nuevas tarifas hechas por el Alcalde: Basuras y Alcantarillado, incremento del 100% sobre las tarifas de 1985. No se publica ninguna otra modificación.

El alcalde aporta también fotocopias de las Ordenanzas nº 1 y nº 3, Basuras y Alcantarillado, en las que figuran tarifas distintas, hasta seis, según el tipo de concepto gravado. Al no aportarse fotocopia de la segunda hoja de cada Ordenanza no figura fecha. No obstante sí las aporta completas el presentador de la queja, a quien se las facilitó el Alcalde. En dichas fotocopias figura el sello de la Entidad Local Menor, las firmas del Alcalde y el Secretario y la fecha 28 de noviembre de 1985. Se indica que tienen vigencia a partir del ejercicio de 1986.

También aporta el Alcalde fotocopia sin fecha de unas «Disposiciones Comunes a todas las Ordenanzas de Exacciones», que se dice estarán en vigor a partir del 1º de enero de 1986.

**TERCERO:** De la documentación remitida por el presentador de la queja cabe deducir lo siguiente:

a) Las tarifas pasadas al cobro durante el período de 1985 en dos recibos semestrales, fueron de  $876 \times 2 = 1.752$  pts. por Tasa de Vertido y  $905 \times 2 = 1.810$  pts. por Tasa de Recogida de Basuras.

b) La aplicación de las tarifas publicadas en el B.O.P. de 16-12-85 (100% sobre 1985), hubiera supuesto para 1986 unas tarifas de 3.504 pts. por Tasa de Vertido y 3.620 pts. por Tasa de Recogida de

Basuras.

c) Los recibos cuatrimestrales que pasa la Entidad Local Menor durante 1986 importan 2.000 pts. por cada uno de los dos conceptos, lo que viene a suponer una tarifa anual de 6.000 pts. por Tasa de Vertido y otras tantas por Tasa de Recogida de Basuras. Esto viene a suponer, efectivamente, un incremento aproximado del 340% sobre las tarifas de 1985.

**CUARTO:** La liquidación que efectúa la Entidad Local Menor se basa en aplicar las citadas «Disposiciones Comunes...», en función de las cuales la propiedad del presentador de la queja ha de incluirse en la categoría de residencial (más de 500 metros cuadrados de superficie y de ocupación no continuada-no empadronados), y a las Ordenanzas desarrolladas de Vertido y Basuras, en las cuales se fija una tarifa de 6.000 pts. anuales para los chales residenciales.

**QUINTO:** La Entidad Local Menor no acredita que las citadas Ordenanzas desarrolladas y las Disposiciones Comunes fueran expuestas al público junto con la propuesta de Modificación de Tarifas en virtud de la propuesta de la Alcaldía de 1-10-85. En cualquier caso, ni las Ordenanzas desarrolladas, ni las Disposiciones Comunes fueron objeto de publicación en el B.O.P. antes de 1986, ni parece que lo fueran en el transcurso de este año.

De todo lo expuesto se deduce que al amparo de un acuerdo de modificación de tarifas publicado en el B.O.P. se estaban aplicando unas Ordenanzas desarrolladas y unas Disposiciones Comunes a las mismas que no habían sido objeto de publicación en el B.O.P. y que no se ha acreditado que hubieran sido objeto de exposición pública simultáneamente a la propuesta de modificación de tarifas. La no publicación ni exposición pública podría considerarse irrelevante a los efectos que ha de examinar esta Institución, si las Ordenanzas desarrolladas no difirieran de las tarifas modificadas ni las Disposiciones Comunes introdujeran modificaciones de fondo. Incluso el hecho de la no publicación por sí solo podría pasarse por alto pese a las modificaciones si se hubiera acreditado debidamente que dichos criterios y Ordenanzas habían sido debidamente expuestos al público como desarrollo particularizado de la modificación general de tarifas, sin que nadie, tampoco el presentador de la queja, presentara objeción alguna.

Sin embargo no es ésa la situación, sino que habiéndose hecho públicas y publicado en el B.O.P. exclusivamente unas tarifas que suponen un alza del 100% en las Tasas de Alcantarillado y Recogida de Basuras para 1986, al presentador de la queja se le aplicó un alza en ambos conceptos del 340% en virtud de unas decisiones que no tuvo la oportunidad de impugnar debidamente.

Con independencia de que la situación haya podido ser normalizada con posterioridad y con independencia de su validez actual en términos estrictamente jurídicos, lo cierto es que con la conducta de la Entidad Local

*Menor se creó una situación de inseguridad jurídica que degeneró en una verdadera indefensión para el ciudadano. Aún admitiendo que la Entidad Local Menor pensara aprobar las Ordenanzas desarrolladas y las Consideraciones Comunes como un Anexo a la Modificación de Tarifas, la realidad es que, cuando menos para el caso concreto del presentador de la queja, y hay que pensar que para otros de la misma localidad, el contenido de las primeras estaba ya en contradicción radical con las segundas, pues fijaban ya un incremento de tarifas tres veces superior al acordado en éstas.*

*En la misma línea tampoco es excusa admisible el que el perjudicado tuviera abierta la vía jurisdiccional. Aunque ello fuera cierto, y para serlo deberían haber sido hechas públicas las Ordenanzas desarrolladas y las Condiciones comunes, tampoco es admisible como justificación de un actuar incorrecto de la Administración el que el perjudicado no haya acudido a un procedimiento judicial en el que va a verse envuelto durante varios años y con un elevado coste para discutir tres mil pesetas escasas.*

*En consecuencia, se concluye que la Entidad Local Menor de Ontinar del Salz actuó de forma indebida al incorporar a los recibos de las tasas de Basuras y Alcantarillados de 1986 un incremento muy superior al publicado en el B.O.P. y que al hacerlo se violó el derecho del presentador de la queja a recibir un trato fiscal justo.*

*Por ello en virtud de las facultades que confiere la Ley 4/85, de 27 de junio, reguladora de El Justicia de Aragón, se acuerda formular a esa Entidad Local Menor Recordatorio formal de la necesidad de atenerse en sus actuaciones a los procedimientos legales previstos para la toma de decisiones en materia tributaria y en la aplicación de las mismas a los sujetos pasivos, de forma que no se creen situaciones de inseguridad jurídica e indefensión, como las producidas al presentador de la queja al pasarle al cobro recibos por tasas de Recogida de Basura y Alcantarillado con tarifas distintas a las publicadas como aprobadas en el Boletín Oficial de la Provincia.*

#### *Expediente DI-791/90-K*

La emisión de contribuciones especiales por parte de los Ayuntamientos suele generar conflictos con los vecinos afectados. Aunque las actuaciones de la entidad local, sobre todo si es un municipio pequeño, suelen hacerse con buena voluntad y convocando a los vecinos, deberían cumplirse todos los trámites previstos en la normativa vigente, en concreto la ley Reguladora de las Haciendas Locales.

A la vista de lo realizado en ANENTO (Zaragoza). El Justicia vio oportuno formular la siguiente SUGERENCIA:

*PRIMERO: En la queja se denunciaba la falta de información sobre el proyecto de pavimentación de la*

*c/ Santa Bárbara de ANENTO (Zaragoza) y la rapidez con que se exigía el ingreso de una cantidad de dinero a cada propietario de casa o terreno en la citada calle.*

*SEGUNDO: Desde 1.987 se están realizando gestiones para incluir la pavimentación y alcantarillado de las calles de Anento en los Planes Provinciales de Obras y Servicios de la Diputación Provincial de Zaragoza.*

*TERCERO: En la c/ Santa Bárbara se formó una Comisión de cinco representantes vecinales y se presentó un Proyecto de pavimentación. Todas las actuaciones y decisiones fueron públicas, pero no se notificaron individualmente a cada uno de los propietarios afectados. Esa falta de notificación de ciertos acuerdos no incumple la legalidad vigente, pero ha podido dar lugar a diversos malentendidos entre las personas que conocían todos los datos, y los propietarios que desconocían datos del proyecto por no residir en Anento, pero que tienen casa o terreno en la c/ Santa Bárbara.*

*CUARTO: En Septiembre de 1990 cada propietario recibió una liquidación en virtud de los metros lineales de fachada, indicándose la cantidad a pagar y dando menos de un mes de plazo para ingresar diversas cantidades de dinero con las que poder comenzar la pavimentación de la calle. Durante el mes de Septiembre de 1990 se celebran reuniones de propietarios y se envía escrito al Alcalde de Anento solicitando un nuevo presupuesto de la pavimentación para que resulte más económica. Dicho escrito queda desestimado, pero se acuerda alargar el período para el pago hasta el 31 de Octubre de 1991.*

*QUINTO: Ante la situación creada, el Ayuntamiento de Anento aprueba el 8 de noviembre de 1990 un acuerdo provisional sobre imposición y ordenación de contribuciones especiales para ejecución de las obras de pavimentación de calles, a tenor del artículo 17-4 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. Dicho acuerdo fue publicado el 28 de noviembre de 1990 en el Boletín Oficial de la Provincia de Zaragoza.*

*En dicho Acuerdo se incluye la cuantía total del proyecto de pavimentación de la c/ Santa Bárbara, que asciende a 4.269.402 pts. De esta cantidad la Diputación Provincial de Zaragoza subvenciona el 50% con una cantidad de 2.134.701 pts. El resto, que es la obra no subvencionada va a pagarse entre los beneficiarios de dichas obras (propietarios de casas o terrenos en la c/ Santa Bárbara) y el Ayuntamiento de Anento en la siguiente proporción:*

*– Ayuntamiento de Anento pagará 426.940 pts., que es el 10% del total del proyecto, o dicho de otra manera, el 20% de la obra no subvencionada.*

*– Por otro lado, se fija en 1.707.760 pts., la cantidad a repartir por contribuciones especiales. De esta forma se cumple lo previsto en el artículo 31-1 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. Esa cantidad,*

que se considera como Base Imponible corresponde al 80% del importe de la obra no subvencionada por lo que no supera el límite máximo previsto en el citado artículo, que es el 90% del coste que la Entidad Local soporte.

**SEXTO:** También se incluye en el acuerdo la aprobación de las bases de reparto y de las cuotas asignadas a cada contribuyente, que quedan recogidas en el expediente, y la exigencia del pago por adelantado y en un solo plazo del total importe de las cuotas a satisfacer por cada uno de los beneficiarios. Dejando al margen la forma en que quedaron recogidas en el expediente, parece que dicha exigencia es contraria a lo previsto en el art. 33 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, si tenemos en cuenta que a principios de noviembre de 1990, fecha de aprobación del acuerdo no habían comenzado las obras de pavimentación.

En efecto, en el citado artículo 33 se indica que las contribuciones especiales se devengan en el momento en que las obras se hayan ejecutado, pudiendo devengarse al ejecutarse cada tramo, en el caso de que las obras fueran fraccionables, y pudiendo exigirse el pago por adelantado en función del importe del coste previsto para el año siguiente.

En el caso de Anento se tendría que haber ejecutado la obra antes de exigir el pago de las contribuciones especiales o en todo caso, exigir el pago según se hubiera ido realizando la pavimentación ya que exigir el pago por adelantado es una excepción a la regla general que se refiere a obras que se van a realizar a lo largo de varios años y que tienen una gran envergadura económica.

**SÉPTIMO:** En el citado acuerdo de 8 de noviembre de 1990 se indica que habrá exposición pública de los acuerdos por espacio de 30 días para que se pueda examinar el expediente y presentar las reclamaciones que se estimen oportunas, antes de aprobar definitivamente los acuerdos.

Hubo una reclamación, que no fue contestada de forma motivada. De todas formas, el Ayuntamiento de Anento decidió no exigir el pago por adelantado, según el informe del propio Ayuntamiento, sin que se sepa cómo y cuándo se tomó el acuerdo de retrasar y fraccionar el pago de las contribuciones especiales.

**OCTAVO:** Después de varias cartas y entrevistas entre la presentadora de la queja y el Alcalde de Anento, éste le comunicó la cuantía definitiva, según carta de fecha 12 de marzo de 1991, autorizándole el pago en dos plazos, el 50% al recibir la notificación y el 50% una vez que se haya ejecutado el tramo de pavimentación hasta su propiedad. Esta autorización fue recibida el 4 de abril de 1991, cuando la obra ya había rebasado dicha propiedad. Al final, el pago se efectuó en Abril y en Junio de 1991, entregando el 50% en cada uno de los pagos.

**NOVENO:** No se tiene constancia de que el Ayuntamiento de Anento haya cumplido totalmente el

último punto del Acuerdo de 8 de noviembre de 1990 ya que la notificación individual de las cuotas asignadas a cada contribuyente no señala los recursos procedentes contra los mentados acuerdos, ahora definitivos.

En virtud de los hechos mencionados, de la documentación aportada y de la normativa aplicable, se estima que deben tenerse en cuenta las siguientes:

### CONSIDERACIONES

**PRIMERA:** Las actuaciones del Ayuntamiento de Anento no se han ajustado en todo momento a los procedimientos previstos para exigir el pago de contribuciones especiales. Aunque los acuerdos y las actuaciones para realizar diversas obras en Anento, dentro del Plan de Obras y Servicios de la Diputación Provincial de Zaragoza, fueron llevados a cabo de forma legal y manteniendo reuniones con los vecinos, se echa en falta la exposición pública continuada de dichos acuerdos, para que las personas que tienen alguna propiedad en Anento, pero viven fuera de la localidad, puedan estar informadas de todas las decisiones municipales que puedan afectarles o interesarles.

A principios de Septiembre de 1990 cada propietario de la c/ Santa Bárbara recibe una notificación de la cantidad que debe ingresar antes del 1 de octubre de 1990, para que comience la pavimentación de dicha calle. Esa notificación no cumple los requisitos previstos en la Ley de Procedimiento Administrativo y en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, por lo que el propio Ayuntamiento decide corregir esa actuación y el 28 de noviembre de 1990 se hace público el acuerdo provisional tomado en sesión extraordinaria urgente sobre imposición y ordenación de contribuciones especiales para la ejecución de las obras de pavimentación de calles.

**SEGUNDA:** Entrando ya en el estudio de los citados acuerdos provisionales, debe decirse que no se ha constatado que se hayan podido consultar en el expediente las bases de reparto y las cuotas asignadas a cada contribuyente. La falta de información y el secretismo son dos factores que generan tensiones y malentendidos y por ello deben ser evitados en toda actuación administrativa.

**TERCERA:** Con respecto a la exigencia del pago por adelantado y en un solo plazo de las cuotas a satisfacer por cada uno de los beneficiarios, debe decirse que no se puso en práctica ya que la persona que presentó la queja pudo pagar en dos plazos, cuando ya se había ejecutado la parte correspondiente a su propiedad.

**CUARTA:** En la publicación del Boletín de 28 de noviembre de 1990 se incluía la posibilidad de presentar reclamaciones contra los acuerdos provisionales. Una persona hizo uso de este derecho a presentar reclamaciones y no ha tenido ninguna respuesta motivada, tal y como exige el artículo 43 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

*Por todo lo expuesto, en uso de las atribuciones que me confiere la Ley reguladora de El Justicia de Aragón, he resuelto:*

*PRIMERO: Sugerir al Ayuntamiento de Anento que procure informar públicamente de las decisiones municipales para que todas las personas que puedan verse afectadas conozcan el contenido de esos acuerdos y evitar así todo tipo de tensiones y malentendidos.*

*SEGUNDO: Sugerir al Ayuntamiento de Anento que, a pesar de la buena voluntad demostrada y del acuerdo logrado con varios vecinos de la c/ Santa Bárbara, debe cumplir los procedimientos legales previstos en todo lo relacionado con la imposición y ordenación de contribuciones especiales para la ejecución de obras de pavimentación de calles.*

*TERCERO: Sugerir al Ayuntamiento de Anento que todo escrito que impugne un acto previo de la Administración debe tramitarse como recurso, siempre que por su contenido se deduzca que tiene dicho carácter, y debe resolverse de forma motivada para no dar lugar a la indefensión de la persona que ha reclamado.*

En el momento de cerrar este Informe no se ha recibido respuesta sobre la postura del Ayuntamiento de Anento (Zaragoza) respecto a esa Sugerencia, que fue remitida el 21 de noviembre de 1991.

### 3. Industria, Comercio y Turismo

|                       | 1991 | 1990 | 1989 | TOTAL |
|-----------------------|------|------|------|-------|
| Quejas recibidas      | 9    | 9    | 6    | 24    |
| Quejas archivadas     | 3    | 8    | 5    | 16    |
| Quejas en tramitación | 6    | 1    | 1    | 8     |

Son escasas las quejas que se refieren a temas industriales, sin incidencia medioambiental. Las únicas quejas con contenido similar englobadas dentro de esta materia, son tres que se recibieron en breve espacio de tiempo, presentadas por titulares de licencia de auto-taxi. Los hechos denunciados consistieron en que el Ayuntamiento de Zaragoza (Servicios Públicos) había incoado frente a ellos expediente sancionador por presunta infracción al «Reglamento Municipal de los Servicios Urbanos de Transporte de Viajeros en automóviles ligeros». Dicho expediente se había resuelto imponiéndoles una multa por infracción tipificada como grave. Los interesados acudieron a El Justicia una vez notificada la Resolución y pendientes de interponer frente a ella recurso en vía administrativa.

En líneas generales, los interesados venían a exponer su disconformidad porque el servicio que prestan no es un servicio o concesión municipal, sino una industria privada sujeta a intervención administrativa, en función del interés público. Pero que, sin embargo, el control ejercido por el Ayuntamiento es tan fuerte, (la regulación del

Reglamento es muy minuciosa) que se sentían excesivamente fiscalizados por la Administración, siendo amplias las potestades que a ella se le confieren, y que en ocasiones ejecute de forma discrecional (retirar definitivamente una licencia).

Tras la información que El Justicia solicitó del Ayuntamiento de Zaragoza, resultó que se estimaron los recursos interpuestos por los interesados, de forma que se anuló o rebajó considerablemente la sanción por estimar excesiva aquella (De retirada definitiva de licencia a seis meses; y de retirada de tres meses a Amonestación). El tercer caso fue resuelto favorablemente para el interesado por el Tribunal Contencioso-Administrativo.

Similar es la situación en materia de Comercio en la que nos limitaremos a destacar un supuesto.

#### *Expediente DI-568/90-F*

En ella se denunciaba que la empresa RENAULT, en uno de sus concesionarios en Zaragoza, efectuaba una modalidad de venta: las ventas con prima, reguladas en el art. 40 de la «Ley 4/1985, de 5 de Octubre de Ordenación de la Actividad Comercial en Aragón». Las ventas con prima son aquellas en las que el comerciante utiliza concursos, sorteos, regalos, vales-premio o similares vinculados a la oferta, promoción o venta de determinados productos o servicios.

En el caso concreto de la queja, el interesado había recibido publicidad de la empresa en la cual se anunciaba la entrega de un regalo al visitar las instalaciones del Concesionario, regalo que en tres ocasiones que había acudido, no había sido entregado.

El art. 40-3 de la citada Ley establece que «en todo momento podrá la Administración dirigirse a los comerciantes que practique este tipo de modalidad, de oficio o a petición de los compradores, para exigirles la información necesaria sobre la veracidad de la oferta, duración, y en general, para poder constatar el cumplimiento de la legislación vigente».

Por este motivo, El Justicia solicitó información al Departamento de Industria, Comercio y Turismo de la Diputación General de Aragón para conocer si se había producido, de oficio, algún tipo de control administrativo sobre este supuesto de ventas con prima, o si se habían recibido denuncias particulares y cual había sido la intervención de la Diputación General.

De la contestación remitida por el Consejero, resultó que en ningún momento la Diputación General de Aragón había actuado para este caso concreto, ni de oficio ni por denuncia.

En definitiva, que la tramitación de la queja sirvió de mediación para que los Servicios de Inspección del Servicio Provincial en Zaragoza del Departamento citado, efectuaran labores de investigación sobre esta modalidad de ventas con prima, por si, en su caso, procedía incoar el oportuno expediente.

Es claro que se trata de una queja aislada, de la que no se puede extraer conclusiones generales sobre la conducta habitual de la Diputación General en materia de comercio y consumo (quizá revele un desconocimiento por parte de los ciudadanos de las labores de control y defensa que efectúa la Administración para proteger a los consumidores).

#### 4. Ordenación Territorial, Urbanismo y Vivienda

##### 4.1. Urbanismo

|                       | 1991 | 1990 | 1989 | 1988 | TOTAL |
|-----------------------|------|------|------|------|-------|
| Quejas recibidas      | 12   | 17   | 7    | 1    | 37    |
| Quejas archivadas     | 1    | 9    | 5    | 1    | 16    |
| Quejas en tramitación | 11   | 8    | 2    |      | 21    |

Las quejas presentadas por problemas de urbanismo se dirigen casi por igual al Ayuntamiento de Zaragoza como al resto de Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma, al ser un tema de competencia municipal, por lo menos en la práctica diaria, que es la que suele afectar al ciudadano.

Destacar, en principio que si bien la técnica del silencio administrativo es práctica habitual en todas las Administraciones Públicas, ello se acrecienta en las Corporaciones Locales que son las que más abusan de esta práctica, como se deduce de las quejas presentadas por los ciudadanos.

Dentro del epígrafe «urbanismo» se engloban todas aquellas quejas que hacen mención no sólo al concepto urbanismo en sentido estricto, sino a todas aquellas cuestiones que inciden en todo lo que conlleva el desarrollo urbano de un municipio (infraestructura, servicios municipales, etc.).

En primer lugar, destacar las quejas por infracciones urbanísticas, que afectan más a municipios pequeños que a otros de gran envergadura. En cierto modo es comprensible, si se tiene en cuenta la falta de medios técnicos y personales de que adolecen gran parte de aquellos. Junto a las posibles irregularidades urbanísticas se suma la tendencia habitual de los Ayuntamientos a no ejercitar las potestades que la legislación vigente les otorga en materia de disciplina urbanística, una vez que se ha tenido conocimiento de la infracción.

En este sentido debe hacerse mención a dos expedientes que finalizaron con Recomendación formal de El Justicia y que venían a denunciar precisamente lo apuntado anteriormente:

##### *Expediente DI-1053/90-F*

Se ventilaba en la misma una denuncia contra el Ayuntamiento de Calanda y dio lugar a la siguiente Recomendación de El Justicia:

*PRIMERA: El pasado año 1990 el propietario del inmueble nº 13 de la c/ Mayor de Calanda, procedió a derribar su vivienda colindante con la del presentador de la queja, y edificó en su lugar una cochera. Al parecer, el derribo y posterior edificación de la cochera se llevaron a cabo sin contar el propietario en ese momento con la preceptiva licencia municipal de obras. Esto es, contraviniendo lo dispuesto en el art. 178 de la Ley del Suelo y produciéndose por tanto una actuación urbanística irregular.*

*Permítame recordarle a este respecto los mecanismos de protección de la legalidad urbanística que el Ordenamiento confiere a la Administración, que necesariamente deben aplicarse frente a acciones urbanísticas deficientes como la señalada. Y en particular, y para este caso concreto, el art. 29 del Reglamento de Disciplina Urbanística (Real Decreto 2.187/1978) que permite para aquellos actos de edificación o uso del suelo que se encuentren en período de ejecución y no cuenten con la debida licencia, la posibilidad de que por el Alcalde se acuerde su suspensión inmediata.*

*SEGUNDA: Al objeto de regularizar la situación anterior solicitó licencia de obras, concretamente el día 26 de julio de 1990.*

*En el Informe Técnico municipal de fecha 6 de agosto de 1990 se decía para la concesión de la licencia solicitada, la obra en cuestión tenía que cumplir ciertas limitaciones estéticas, y que además debía presentarse previamente Proyecto Técnico.*

*Igualmente, el Informe de la Secretaría de fecha 27 de agosto de 1990 advertía la ilegalidad de la obra realizada por cuanto «no se adecua en su estructura al conjunto de las edificaciones existentes en su entorno».*

*No obstante, mediante acuerdo de la Comisión de Gobierno de fecha 17 de septiembre de 1990 se acordó conceder la licencia de obras solicitada.*

*TERCERA: Sin embargo, la concesión de la licencia se efectuó sin haberse presentado Proyecto Técnico de la obra, sin ajustarse entonces al procedimiento de otorgamiento de licencia del art. 9 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, que incluye la obligatoriedad de presentar dicho Proyecto.*

*Igual manifestación respecto a la exigencia de Proyecto se encuentra en las Normas Subsidiarias municipales, vigentes en el momento de resolver sobre la petición de la licencia. Dichas Normas apuntan que «a nivel general se exigirá proyecto para obras de nueva planta, obras que supongan ampliación o aumento de volumen, modificación o consolidación de elementos estructurales, cambio de distribución o supresión de tabiques, así como la modificación del aspecto externo, los de demolición, los de parcelación...»*

*El Proyecto Técnico como documento acreditativo de las características de las obras a efectuar permite, no*

sólo conocer el modo como se proyectas edificar, sino también comprobar la conformidad de la obra con la normativa vigente. Dicho documento ha sido calificado de «elemento esencial» por reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo. Al no exigir Proyecto Técnico se impide conocer la obra y comprobar si ésta se adapta a la licencia y ambas cosas al régimen legal.

CUARTA: Finalmente, y probablemente consecuencias de las obras efectuadas, el presentador de la queja sufre una serie de humedades en su vivienda de las que ya informó al Aparejador Municipal en fecha 1 de octubre de 1990.

En virtud de lo hasta ahora expuesto y haciendo uso de las atribuciones que confiere la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora de El Justicia de Aragón, se resolvió:

PRIMERO: Recomendar al Ayuntamiento de Calanda que en función de su deber legal de inspección urbanística y en aplicación del art. 31 del Reglamento de Disciplina Urbanística (R.D. 2.187/1987, de 23 de junio), compruebe si las obras efectuadas en el nº 13 de la c/ Mayor de Calanda se ajustan a las condiciones de la licencia, así como a los límites y deberes contenidos en la Ley del Suelo y Normas Subsidiarias municipales. Y a la vista de las anteriores actuaciones administrativas requiera, si procede, que se ajuste la obra en cuestión a las condiciones citadas exigiendo, en su caso, el correspondiente Proyecto Técnico.

SEGUNDO: Recordar al Ayuntamiento de Calanda la conveniencia de aplicar los mecanismos de protección de la legalidad urbanística que el legislador pone en manos de los Ayuntamientos con el fin de depurar y corregir situaciones irregulares que alteran el orden urbanístico.

TERCERO: Recordar al ayuntamiento de Calanda la obligación de otorgar licencias de obras conforme a lo dispuesto en el art. 9 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, procedimiento que incluye entre sus trámites la necesidad de acompañar la solicitud de licencia con el correspondiente Proyecto Técnico de la obra proyectado.

#### Queja DI-169/90-F

El Ayuntamiento de La Fresneda era el denunciado en este caso y por motivos similares al anterior supuesto. Esta fue la Resolución de El Justicia.

PRIMERA: El año 1989 el propietario del inmueble nº 5 de la c/ San José de La Fresneda efectuó una serie de obras en su vivienda colindante con la del presentador de la queja.

Las obras realizadas consistieron en habilitar para garaje el primitivo portal de la vivienda afectando para ello el inmueble de la presentadora de la queja, pues se utilizó parte de su fachada y se derribaron 2 arcadas interiores que servían de pared maestra.

SEGUNDA: Las obras efectuadas se llevaron a

cabo sin contar el propietario con la correspondiente licencia municipal de obras, sin ajustarse por tanto a lo preceptuado en el art. 178 Ley del Suelo, Texto Refundido Real Decreto 1.346/1976, de 9 de abril.

En este sentido se hace necesario acudir a las medidas de protección de la legalidad urbanística previstas en la legislación frente a actuaciones urbanísticas deficientes e irregulares como la señalada. Mecanismos de competencia municipal que necesariamente deben ejercitarse para mantener el adecuado orden urbanístico, y en particular y para este supuesto concepto, los artículos 184 Ley del Suelo y 29 del Reglamento de Disciplina Urbanística, (Real Decreto 2.187/1987). En ellos se preve para aquellos actos de edificación o uso del suelo que se encuentren en período de ejecución y no cuentan con la debida licencia, la posibilidad de que por el Alcalde se acuerde sus suspensión inmediata.

Si como en este caso no se produce reacción municipal frente a la obra realizada sin licencia, queda la situación sin regularizar de forma que se impide conocer el modo en que se pretende edificar, así como la conformidad de la obra con la normativa vigente.

TERCERA: Desde el momento en que se efectuaron las obras viene soportando en su vivienda la presentadora de la queja, una serie de perjuicios tales como fisuras y humedades.

En virtud de lo hasta ahora expuesto y haciendo uso de las atribuciones que confiere la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora de El Justicia de Aragón, se adoptó la siguiente Resolución:

PRIMERO: Sugerir al Ayuntamiento de La Fresneda que haga efectiva la facultad que le confieren los artículos 185.1 Ley del Suelo y 31 Reglamento Disciplina Urbanística, modificados por el art. 9 del Real Decreto-Ley 16/1981 de 16 de octubre, que permiten la posibilidad de regularizar la situación de aquellas obras realizadas sin licencia una vez que se encuentran totalmente terminadas.

SEGUNDO: Recordar al Ayuntamiento de La Fresneda su deber legal de inspección urbanística y, especialmente, los instrumentos de reacción que le confiere el Ordenamiento vigente frente a actuaciones urbanísticas irregulares.

En segundo lugar, otro de los hechos que ha motivado que los ciudadanos acudieran a la Institución de El Justicia son las declaraciones de ruina efectuadas en inmuebles. Si bien en pequeños municipios la causa ha sido la de no ajustarse la Corporación al procedimiento establecido para declarar la ruina, las referentes al Ayuntamiento de Zaragoza lo han sido por vecinos de inmuebles del Casco Histórico de la ciudad, fundamentalmente de la c/ Boggiero.

Los interesados han acudido a El Justicia solicitando información sobre sus derechos y vías a seguir tras la declaración de ruina, así como solicitando una mediación para conseguir una vivienda, ya que en muchos casos se

ha producido el desalojo inmediato al tratarse de «ruina inminente».

Se trata de individuos con escasos recursos económicos, y por tanto, serias dificultades para encontrar otras viviendas con alquileres accesibles. En muchas ocasiones, son inquilinos de inmuebles a cuyos propietarios les beneficia el liberar sus edificios de alquileres antiguos con el fin de reedificar y obtener así una mayor rentabilidad de los solares. Inmuebles que, hasta entonces, no proporcionaban a sus propietarios ningún tipo de beneficio y que además les resultaba costoso mantener. Son inmuebles que no se han mantenido en las debidas condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos, tanto por falta de interés de propietarios como por falta de medidas de ejecución forzosa de la Administración. Y ello ha propiciado que los inmuebles comprendidos en estas zonas del Casco Histórico, se hayan degradado progresivamente, hasta que el Ayuntamiento durante el pasado año haya optado por aumentar las declaraciones de ruina en un gran número de edificios de forma progresiva. Y ello utilizando en muchas ocasiones la forma de ruina económica: haciendo una valoración de lo que vale el inmueble, pero exceptuando el solar; si los gastos de reparación son más elevados que el 50% del valor del inmueble procede declarar la ruina, (por tanto parece que la valoración no se ajusta mucho a la realidad al no computarse el valor del solar).

Debe tenerse en cuenta que son demasiados factores lo que se suman: y entre ellos no es fútil la falta de conservación de los propietarios por no serles rentable efectuar una reparación en estos edificios de rentas antiguas de alquiler. Son edificios muy antiguos y con materiales de poca calidad que se han ido degradando progresivamente.

La única solución que les queda a los desalojados es la de acudir a uno de los Hoteles que han concertado con el Ayuntamiento para acoger a los afectados, hasta que encuentren una vivienda que se adecúe a sus necesidades. Solución ésta que no resulta beneficiosa ni para el Ayuntamiento ni para los desalojados, pues aquel debe de sufragar los gastos de alojamiento que suponen una media de 5.000, Ptas. diarias por persona.

Sin embargo parece que todo este panorama está en vías de solución tras la nueva «Ordenanza para el fomento de la rehabilitación», mediante las adquisiciones que viene efectuando el Ayuntamiento en zonas como San Pablo, para rehabilitar las viviendas al fin de realojar durante un tiempo prudencial (6 meses) a los afectados hasta que encuentran una solución definitiva a su problema.

Un tercer grupo de quejas plantean problemas derivados de la falta de instalaciones y servicios que un conjunto urbano debe prestar, o denuncian su ineficiente prestación.

Se engloban aquí los expedientes de queja presentados por cuestiones de alumbrado público, suministro de agua, etc. Son fundamentalmente los vecinos de pequeños municipios los que acuden a esta Institución, siendo el

problema de fondo siempre común: la falta de medidas y apoyo técnico y personal de las Corporaciones para efectuar determinadas operaciones (por ejemplo en supuestos de filtraciones en viviendas producidas por deterioro de las redes municipales) así como la facilidad de las Corporaciones Locales para escudarse en la falta de disponibilidad presupuestaria para prestar en la mejor forma todo tipo de servicios a cada uno de los vecinos del municipio.

#### *Expediente DI-798/90-F*

Dicha queja vino motivada por la discriminación que había sido objeto una Comunidad de Propietarios frente a otro vecino de la Corporación en Ateca y con ocasión de una actuación municipal. En concreto, venía a decir que aquélla en ejercicio del derecho que le confiere el art. 18-1-g de la Ley de Bases de Régimen Local, solicitó del Ayuntamiento la adecuada prestación de un servicio público cuyo establecimiento se incluyere dentro de las obligaciones municipales impuestas normativamente. Se trataba del servicio de alumbrado público que los vecinos consideraban insuficiente en la zona que constituye su residencia, por lo que solicitaban se procediera a colocar nuevos puntos de luz. Similar petición se formuló por parte de un Concejal de la Corporación para otra zona urbana diferente.

Si bien en un Pleno municipal se accedió a llevar a cabo las solicitudes propuestas, posteriormente se paralizaron las actuaciones previstas por estar pendiente un Plan Municipal de renovación y nueva instalación de alumbrado público. Renovación que debía acometerse en diversas fases dada la magnitud presupuestaria (100.000.000, Ptas.), quedando excluidas de una I Fase las zonas para las cuales se habían efectuado las solicitudes. Sin embargo, posteriormente una de las peticiones, en concreto la formulada por el Concejal, se ejecutó dejando sin atender la pretensión formulada por la Comunidad de Propietarios.

En el escrito que se nos remitió, con ocasión de nuestra petición de información, se exponían las prioridades de la Corporación sobre renovación y nueva instalación del alumbrado público haciendo hincapié en la autonomía municipal para decir cuando, dónde y cual es la Fase que debía ejecutarse. A ello El Justicia resolvió con una resolución del siguiente tenor:

*Si bien es cierto que las Corporaciones Locales disponen de potestad plena para constituir, organizar, modificar o suprimir servicios propios de su competencia, no es menos cierto el derecho del vecino a que la prestación del servicio se efectúe respetando la igualdad en su tratamiento. Y ello en base a que se trata de un servicio público, por tanto, de utilización generalizada. Esto supone que debe buscarse la solución más acertada para el interés público, por lo que si bien es comprensible que se condicione su prestación a la existencia de habilitación presupuestaria, ello no impide que las medidas que se adopten no tengan carácter arbitrario y que encuentren un punto*

*medio entre la capacidad municipal para su establecimiento y el derecho del vecino a su prestación.*

*Pero siguiendo con su escrito de información, éste finaliza señalando no entender el motivo por el cual los vecinos acudieron a esta Institución aduciendo haber recibido trato discriminatorio por parte de la Corporación Municipal. La razón, que puede comprenderse fácilmente, se centra en la solución de carácter arbitrario o abusivo que adoptó el Ayuntamiento cuando decidió abstraerse de la decisión prevista para renovar el alumbrado público por sucesivas Fases en todo el municipio, y accedió a colmar los intereses particulares de un vecino distanciándolo del resto que debía esperar dicha renovación cuando la Corporación decidiera y dispusiera de presupuesto para ello.*

*Se trataba de una solución incompatible con la obligación de «servir con objetividad los intereses generales» que impone la Constitución Española a toda Administración en su art. 103.1. Criterio que ha de regir toda actividad administrativa y que debe suponer imparcialidad de la Administración en su trato con los administrados. Y que se encuentra también recogido en el art. 9.3 del texto constitucional mediante la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.*

*Principios cuyo papel es fundamental y que deben constituir un límite infranqueable por incompatible con el interés público.*

*Por ello, en virtud de lo hasta ahora expuesto y haciendo uso de las facultades que me confiere la Ley 4/1985, de 27 de Junio, reguladora de la Institución de El Justicia de Aragón he resuelto:*

*Recordar al Ayuntamiento de Ateca que Ud. preside la obligación de servir con objetividad los intereses generales impuestos por la Constitución Española en su art. 103.1, mediante actuaciones imparciales y compatibles con el interés público.*

#### *Expediente DI-59/91-F*

No sólo sucede esto en Ayuntamientos pequeños, también el Ayuntamiento de Zaragoza origina quejas por este motivo.

La citada versa sobre la lamentable situación que presentan determinados elementos de mobiliario urbano del municipio de Zaragoza. En concreto, hace referencia al paso elevado de Delicias de la Avenida de Madrid, y particularmente a las escaleras mecánicas instaladas en dicho paso.

Manifiesta el presentador de la queja que prácticamente desde la inauguración de la obras las escaleras mecánicas tan apenas han funcionado, lo que origina que una gran mayoría de ciudadanos, ya sea por su avanzada edad u otros motivos, se vean obligados a renunciar a hacer uso del servicio al que fueron destinadas.

En el escrito remitido a esta Institución con ocasión de nuestra solicitud de información, se exponen las causas que motivan el anormal funcionamiento de los elevadores mecánicos. En líneas generales, se argumenta que tal situación se produce como consecuencia del uso indebido que determinados ciudadanos hacen de ellos. En concreto, se aduce que las escaleras disponen individualmente de un dispositivo de parada de emergencia, visible y totalmente accesible a los usuarios. La utilización indebida de este dispositivo por algunos ciudadanos, ocasiona diariamente un número elevado de paradas que inhabilitan el servicio de escalera hasta que se produce su reparación por el personal de mantenimiento.

Junto a esta situación, que viene siendo la tónica general a lo largo del año, han de sumarse los incidentes que durante finales del mes de Diciembre de 1991 han azotado el citado paso a nivel. El resultado, refleja graves destrozos y desperfectos causados en las escaleras mecánicas, que vienen a aumentar las dificultades de uso para los ciudadanos, sin olvidar los costes extras de reparación y rehabilitación que ella va a suponer.

No es de extrañar, por tanto, el malestar de los vecinos cuando por una causa u otra, se ven abocados a renunciar al servicio que en teoría debería prestar una obra de estas características, y más teniendo en cuenta que son todos los ciudadanos los que sufragan estos conjuntos urbanos de gran envergadura que, en principio, se construyen para dotar de mejor calidad de servicios al municipio.

La solución ofrecida por el Servicio de Ingeniería Industrial para atajar el problema consiste en instalar unos equipos de vigilancia asistidos por cámaras de televisión conectados a un centro de control; en el momento de producirse una parada de cualquier escalera, el sistema permitiría reponer la situación de servicio desde el centro de control.

Solución que en caso de llevarse a cabo, sería a largo plazo, y que no evitaría que mientras tanto el paso elevado de Delicias continuara siendo objetivo preferido de algunos ciudadanos para efectuar acciones como las descritas anteriormente, que perjudican notablemente al resto de los vecinos.

Por ello, a la vista de lo anterior y haciendo uso de las atribuciones que me confiere el art. 22 de la Ley 4/1985, de 27 de Junio, reguladora de El Justicia de Aragón, se formuló sugerencia al Ayuntamiento de Zaragoza para que se estudiara la posibilidad de establecer un servicio de vigilancia en la zona donde se ubica el paso elevado a fin de lograr que los ciudadanos puedan hacer uso del servicio al que está destinado.

#### 4.2. Vivienda

|                       | 1991 | 1990 | 1989 | 1988 | TOTAL |
|-----------------------|------|------|------|------|-------|
| Quejas recibidas      | 28   | 21   | 4    | 1    | 54    |
| Quejas archivadas     | 6    | 9    | 3    | 1    | 19    |
| Quejas en tramitación | 22   | 12   | 1    |      | 35    |

Es en esta materia donde se localizan el mayor número de quejas que se tramitan en este Área de la Institución. Queda demostrado que es un tema que preocupa y afecta a todos los ciudadanos dada la carestía de viviendas a precios asequibles.

Aparte de las personas que acuden a esta Institución para denunciar un caso concreto referente a una vivienda que les afecta personalmente, son también numerosos los ciudadanos que vienen a expresar, en líneas generales, las dificultades que encuentran para poder disfrutar del derecho que les otorga la Constitución Española en su art. 47 («derecho a una vivienda digna y adecuada»). Acuden en busca de soluciones cuando ven los problemas de acceso a una vivienda en régimen de compra o alquiler, en ocasiones en casos urgentes, cuando les ha expirado el contrato de arrendamiento o están pendientes de que se decreta su deshaucio.

El Justicia en todos los casos les informa detalladamente que los poderes públicos son los que deben efectuar las actuaciones necesarias para hacer realidad ese derecho, informándoles de la política de vivienda que se efectúa en nuestra Comunidad Autónoma, tanto por el Gobierno autonómico como por el municipio.

Destacar que este año han aumentado las quejas frente a la Sociedad Municipal de la Vivienda, promotora de la construcción de viviendas de alquiler destinadas a los sectores sociales más desfavorecidos; que ha llevado a la práctica durante 1991 la celebración de varios sorteos. En cambio, ha disminuido el número de quejas frente a la actuación de la Diputación General de Aragón; quizá ello ha venido motivado por el descenso de construcción de Viviendas de Protección Oficial desde el año 1987, fecha en la que finalizó el Plan Cuatrienal de Vivienda 1983-87.

En definitiva, hay un numeroso colectivo de ciudadanos que demanda una vivienda así como subvenciones y ayudas de la Administración para adquirirla, muchas de las cuales no han podido ser atendidas por las limitaciones de la D.G.A., para actuaciones en V.P.O. en base a los Convenios con el M.O.P.U.

Un primer bloque de quejas lo constituyen las presentadas frente a la actuación de la Sociedad Municipal de la Vivienda (S.M.V.) destacan aquéllas en las que se denuncia algún tipo de irregularidad llevada a cabo durante el procedimiento de acceso al sorteo de las viviendas. Fundamentalmente vienen a señalar la no admisión de solicitudes para acceder al sorteo por motivos no justificados.

Esto se ha comprobado cuando ha acudido a la Institución algún ciudadano por carecer de vivienda, al que se ha indicado la posibilidad de solicitar una de la S.M.V.; pero aquel ha vuelto a El Justicia para señalar que no se le ha permitido presentar la solicitud. Igualmente también se demuestra que en casos de personas con escasos recursos económicos, sería necesaria mayor coordinación recíproca entre la Sociedad Municipal de la Vivienda y los Servicios Sociales del Ayuntamiento, que

actualmente no es todo lo estrecha que debería en dos campos de acción tan paralelos.

Las cuestiones sobre irregularidades en el procedimiento de acceso al sorteo han motivado Resoluciones formales de El Justicia, de cuyo contenido se da traslado para un mejor conocimiento del asunto.

#### *Expediente DI-108/91-F*

La queja vino motivada por una ciudadana que solicitó una vivienda municipal de alquiler de las promovidas por esa Sociedad. La razón de acudir a ese organismo fue, que tras la Sentencia de separación de su matrimonio de 17 de Diciembre de 1990, debía abandonar el domicilio conyugal; de forma que se encontraba a partir de entonces sin vivienda alguna donde fijar su residencia ella y sus cuatro hijos menores que quedaron a su cargo. En concepto de cargas del matrimonio y pensión compensatoria se estableció a su favor la cantidad de 50.000, Ptas., únicos ingresos a percibir al no contar con ningún trabajo remunerado. Situación esta, nada favorable para acceder a la compra o alquiler de una vivienda y razón, por tanto, de que acudiera a la S.M.V. que se encarga de promover la construcción de viviendas para sectores sociales desfavorecidos, y que además, contempla como caso especial la situación de las mujeres solas con hijos a su cargo, mediante la reserva de un 10% de las viviendas construidas para alquiler. A tal fin, presentó la correspondiente solicitud junto con toda la documentación que se exige para que aquella sea tramitada, siendo entonces cuando se produjo la actuación administrativa que la interesada consideró perjudicial para sus derechos y que motivó la presentación de queja ante esta Institución.

Dicha actuación consistió en que por parte del personal encargado de la recepción de solicitudes se rechazó la suya, negándose su admisión a trámite en base a unos criterios en exceso rigoristas. Destaca por el momento, el hecho de que a un ciudadano que presenta una solicitud ante una Administración Pública se le resuelva del modo anterior sin ajustarse al procedimiento establecido al efecto. Dicho procedimiento comporta que una vez se lleve a cabo el estudio y comprobación de los datos aportados, se realice el proceso de selección sobre admisión o denegación de las solicitudes, de manera que por el órgano competente y en la forma adecuada se notifique al interesado por si estima oportuno efectuar una reclamación.

La presencia de la solicitud comporta el deber de la Administración de poner en marcha un procedimiento y dictar una resolución, previa la instrucción y tramitación del mismo. La interesada, en este caso, presentó su solicitud con el fin de obtener una resolución expresa de la Administración; a ello le faculta el art. 70 de la Ley de Procedimiento Administrativo según el cual toda persona, natural o jurídica, puede dirigir instancias a las autoridades y organismos de la Administración, que estarán obligados a resolverlas. En este mismo sentido, el art. 94-3 de la citada Ley subraya el deber de la Administración de resolver expresamente.

La puesta en marcha de un procedimiento administrativo opera como garantía para los administrados, pues supone el sometimiento de toda actividad administrativa a determinados cauces que aseguran la defensa de sus derechos e intereses; en caso contrario si les priva de estas garantías se sitúa a los ciudadanos en una posición de indefensión frente a la Administración Pública.

En cuanto a la otra cuestión, la causa del rechazo a trámite de la solicitud, conviene tener presente que no existe constancia expresa de ello por el hecho, claro está de haberse rechazado la solicitud presentada.

No obstante, la queja de la ciudadana venía motivada porque en la Sociedad Municipal de la Vivienda no se atendió o se tuvo en cuenta debidamente sus circunstancias o condiciones singulares. Se trataba de una mujer separada desde Diciembre de 1990 con una pensión compensatoria a partir de entonces de 50.000 Ptas. Sin embargo este dato, parece que no podía tener efecto a la hora de justificar los ingresos pues las certificaciones documentales a presentar debían ser del año anterior (1990), fecha en la que todavía no existía tal separación matrimonial.

Para justificar los ingresos, la interesada hubo de presentar la Declaración del I.R.P.F. del año anterior, tras la cual se le rechazó la solicitud aduciendo que no disponía de ingresos suficientes para sufragar mensualmente la renta del alquiler de la vivienda.

Por tanto, se encontraba en una situación apremiante de encontrar una vivienda y con una pensión suficiente para hacerse cargo de su alquiler, y sin embargo, por problemas de tipo documental no podía proceder a su acceso. En definitiva que tenía que justificar una situación totalmente distinta a la que se encontraba en la actualidad. De forma que la principal traba con que se encontró fue la rigidez de justificación documental, cuando en un caso tan singular y acuciante como el suyo, lo lógico hubiera sido flexibilizar los criterios y atender debidamente sus condiciones específicas.

A la vista de lo anterior y, en una de las facultades que confiere el art. 22 de la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora de El Justicia de Aragón tomó la siguiente Resolución:

*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 estas 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.*

Hasta la fecha no se ha tenido respuesta alguna sobre esta Resolución.

*Expediente DI-710/90-F*

Planteaba un tema similar, que motivó el siguiente escrito de El Justicia:

*Con fecha 31 de marzo de 1990, el promovente de la queja presentó en la Sociedad Municipal de la Vivienda la solicitud y documentación correspondientes para acceder a una de las viviendas municipales de alquiler promovidas por esa Sociedad. La solicitud fue admitida a trámite y se procedió, por tanto, a comprobar los datos aportados por el solicitante.*

*Posteriormente se publicó la lista provisional de admitidos y excluidos, resultando denegada la solicitud del ciudadano. El motivo de esta denegación fue el de no figurar empadronado en Zaragoza el tiempo que se exige como requisito imprescindible para poder optar a una vivienda municipal de alquiler.*

*Tras la denegación, el interesado acudió a la Sociedad Municipal de la Vivienda dentro del plazo previsto para efectuar la correspondiente reclamación contra la anterior resolución provisional. Sin embargo, no se admitió la reclamación sino que, de forma inexplicable, fue rechazada directa y verbalmente.*

*Hasta aquí los hechos acontecidos, a la vista de los cuales resulta claro que ha existido una infracción al ordenamiento jurídico desde el punto de vista procedimental. Las reclamaciones, art. 121 de la Ley de Procedimiento Administrativo, constituyen un trámite previsto frente a los actos provisionales dictados por la Administración con la finalidad de que ésta pueda corregir posibles errores antes de adoptar una resolución definitiva. Precisamente tienen su principal razón de ser en supuestos como el que nos ocupa en los cuales el número de interesados en el procedimiento es muy elevado. Las reclamaciones constituyen un trámite más del procedimiento, anterior a adoptar una resolución definitiva, así lo señala el art. 121 de la Ley de Procedimiento Administrativo «solamente después de elevada a definitiva la resolución correspondiente podrán interponerse contra ella los recursos que procedan». No es de recibo, por tanto, privar a los administrados de su derecho a formular una Reclamación para que ésta sea resuelta por el órgano competente en su debida forma, y poder interponer frente a ella los recursos pertinentes. Considero que una actuación como la anterior, que perjudica injustamente a los ciudadanos, no puede admitirse en modo alguno tal*

*como Ud. señala en su escrito, en base a que "El rechazo de la reclamación presentada", lo que no tiene demasiada justificación se debe, sin duda, a que previendo que ésta no iba a ser aceptada, la empleada no quiso crear falsas expectativas en el solicitante.*

*En virtud de lo hasta ahora expuesto y haciendo uso de las atribuciones que me confiere la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora de El Justicia de Aragón, he resuelto Recordar a la Sociedad Municipal de la Vivienda el derecho que asiste a los administrados de formular reclamaciones en vía administrativa y el correlativo deber de la Administración de dictar una resolución expresa con indicación de los recursos que en su caso procedan, órgano y plazo para interponerlos.*

La respuesta de la Sociedad Municipal de la Vivienda fue que si bien se admitió la reclamación, se le dijo que no valía la pena presentarla.

#### *Expediente DI-59/91-F*

La queja referenciada versa sobre una vivienda situada en la C/ José Galiay Sarañana, 9 de Zaragoza. El piso superior de esta vivienda pertenece a la familia de la promovente de la queja, siendo el piso inferior de propiedad municipal y arrendado a un particular, el que ha sido objeto de la presente queja. El motivo de la queja fue la falta de condiciones higiénico-sanitarias del piso propiedad de la Sociedad Municipal de la Vivienda, ya que pese a encontrarse arrendado, se encuentra habitualmente desocupado. Ello hace que la situación de abandono sea tal que acarrea serios perjuicios a la vivienda de la ciudadana.

Por tal motivo con fecha 6 de febrero de 1991 presentó denuncia ante el Ayuntamiento de Zaragoza, tras la cual se efectuó la oportuna inspección por parte del Instituto Municipal de Salud. En ella se constató la situación insalubre de la vivienda (escaleras y patio) si bien no se pudo acceder al interior del piso arrendado por no encontrarse presente el inquilino en aquel momento.

El informe remitido tras nuestra solicitud de información, expresa la intención de la S.M.V. de llevar a cabo, si procede, el desahucio del inquilino. Si bien ello comportaría a largo plazo una solución al problema, hasta entonces no eximiría a la ciudadana de verse obligada a seguir soportando los trastornos que conlleva la falta de cumplimiento por parte del propietario del deber de conservación de la propiedad urbana que establece el art. 181 de la Ley del Suelo.

En efecto, el citado artículo señala que los propietarios de edificaciones deberán mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos. Se trata de un deber genérico que obliga al propietario de un edificio independientemente de las incidencias que puedan darse entre las relaciones arrendatarias entre propietario-arrendador y arrendatario, que podrán tener las consecuencias que a ellas correspondan en otras jurisdicciones, como la civil o penal.

Esto es, si bien la Jurisdicción Ordinaria puede ordenar que se cumpla la obligación de mantener la casa en las debidas condiciones de uso y aprovechamiento, ello no exime al propietario del edificio, esté o no arrendado, del deber de realizar las obras necesarias para la adecuada seguridad, salubridad y ornato públicos. Por tanto conforme el art. 181 de la Ley del Suelo, una edificación debe ser conservada por su propietario en las adecuadas condiciones de seguridad y salubridad; y corresponde a la Administración -en especial al Ayuntamiento- la facultad de convertir dicho deber en una obligación concreta de ejecutar las obras adecuadas a tal fin. De forma que no deja de resultar sorprendente que la queja por incumplimiento del deber de conservación de la propiedad urbana haya sido promovida precisamente frente a la propia Administración competente.

Por ello, El Justicia de Aragón ha resuelto:

*RECORDAR formalmente a la Sociedad Municipal de la Vivienda el deber de conservación de la propiedad urbana que el art. 181 de la Ley del Suelo exige a todo propietario de una edificación para mantener éste en las debidas condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos.*

Si bien no se ha recibido respuesta por escrito, si se ha tenido conocimiento (por teléfono) de que, a raíz de la Resolución, un Inspector visitara la vivienda y se iniciaran los trámites para desahuciar al inquilino, y que una vez evaluado el coste de los elementos comunes se repararán y se dirigirán a la interesada para que se haga cargo del 50% de los gastos.

Un segundo bloque de quejas se presentan por propietarios de V.P.O. frente a actuaciones que la D.G.A. debe llevar a cabo como competente para efectuar la política de suelo y vivienda en la Comunidad Autónoma.

Igual que en años anteriores la mayoría de las quejas refieren problemas de calidad en las viviendas, que generalmente son de reciente construcción, destacando las que se ubican en el Polígono ACTUR de Zaragoza. Los adjudicatarios de las viviendas refieren deficiencias estructurales, filtraciones, mal estado de los cimientos, problemas en las instalaciones de calefacción y materiales por debajo del mínimo de calidad exigido.

Es a la Comunidad Autónoma a quien corresponde la inspección del cumplimiento de la normativa estatal y autonómica, así como la tramitación y resolución de expedientes administrativos derivados de su infracción.

La normativa sobre V.P.O. concede garantías a los adjudicatarios para exigir responsabilidad a promotores, constructores y facultativos; responsabilidad que debe ser exigida por la Administración de oficio o previa denuncia. Sin embargo, la realidad muestra la escasa efectividad del poder administrativo para cumplir aquel cometido. Se adoptan medidas poco eficaces y con excesiva demora. Suelen transcurrir varios años desde la denuncia, hasta que se efectúa la inspección, y si procede, se incoe expediente sancionador, cuya Resolución esta inmersa de

falta de efectividad, tanto cuando impone ejecución de obras, como sanciones pecuniarias. Y ello por las dificultades existentes tanto para proceder a la ejecución subsidiaria como al cobro efectivo de la sanción, motivos que han originado diversas Recomendaciones de El Justicia como se ha reflejado en anteriores informes.

Se pretende siempre buscar soluciones –a posteriori– y quizá sería más efectivo evitar que dichas situaciones se produjeran, potenciando el amplio control que la Diputación General ostenta, fundamentalmente en las inspecciones previas a conceder la Calificación Definitiva.

Muchas de las veces, ha quedado demostrado como ha sido tras la mediación de El Justicia cuando se han realizado determinadas actuaciones, como realizar inspecciones técnicas tras las denuncias presentadas por los ciudadanos por defectos de construcción. Esta cuestión de las inspecciones ha motivado alguna Resolución formal de El Justicia como se detalla a continuación.

#### *Expediente DI-550/89-F*

Con fecha 27 de Diciembre de 1988 el ciudadano, presentó una denuncia ante ese Instituto señalando la existencia de determinadas deficiencias en su vivienda de Promoción Pública. Casi un año después de dicha denuncia, con fecha 9 de octubre de 1989, tuvo entrada en esta Institución escrito de queja presentado por el ciudadano contra los servicios de ese Instituto por el hecho de no atender las denuncias de los particulares en la forma y rapidez deseables.

Con posterioridad a la recepción de la queja, transcurrido año y medio desde la denuncia inicial, con fecha 25 de abril de 1990 se llevó a cabo por los Servicios Técnicos del I.S.V.A. la Inspección oportuna, lo cual pone claramente de manifiesto la lentitud de dichos servicios en atender las solicitudes presentadas por lo administrados, y máxime tratándose de una Vivienda de Promoción Pública.

En informe remitido recientemente por ese Instituto, manifiestan que las obras ordenadas fueron reparadas. No obstante, conociendo la actitud del quejoso disconforme con dichas reparaciones se le indicó las vías a seguir en caso de persistir su disconformidad con lo hasta ahora actuado, al mismo tiempo que nos dirigíamos a la D.G.A. en los siguientes términos.

*En virtud de lo hasta ahora expuesto y haciendo uso de las atribuciones que legalmente me confiere el art. 22 de la Ley reguladora de El Justicia de Aragón he resuelto:*

*Formular Recordatorio legal al Instituto del Suelo y la Vivienda de Aragón, de que la obligación de la Administración Pública es actuar conforme a los principios establecidos en el art. 103 de la Constitución Española, y en particular que las visitas de Inspección de los Técnicos de la Diputación General se lleven a cabo como consecuencia de las denuncias que presenten los administrados y dentro de un tiempo tolerable, que*

*no es ni mucho menos el año y medio transcurrido en este supuesto concreto.*

Muchos de los expedientes presentados en el año 1991 sobre desperfectos en V.P.O. se encuentran actualmente en tramitación, precisamente por lo dilatado que es el proceso desde que se presenta denuncia hasta que se consigue, en algunos casos, que se reparen los desperfectos. Si bien, muchas veces los ciudadanos vuelven a acudir a esta Institución, como único cauce para que sus reclamaciones sean atendidas, cuando una vez hechas las reparaciones no se muestran conformes con la forma en que se han efectuado, lo cual exige una opinión técnica que no corresponde a El Justicia ejercitar.

Aparte de las denuncias por desperfectos, otros hechos que motivan quejas a El Justicia frente a la actuación de la D.G.A., se refieren a cuestiones de subvenciones, ayudas, pagos, etc. Las quejas refieren la disconformidad de los ciudadanos por que la D.G.A. les ha denegado una subvención o préstamo, o se muestran disconformes con las exigencias de pagos y amenazas de desahucio en V.P.O. de promoción pública. En estos casos se solicita información de la D.G.A. y se suele comprobar que no existe irregularidad. Incluso se ha presentado alguna queja por disconformidad con Decretos de la Comunidad Autónoma que completan la normativa sobre actuaciones en materia de vivienda.

#### *Expediente DI-59/91-F*

Se presentó por considerarse discriminatorio el Decreto 4/91, de 22 de Enero, de la D.G.A. sobre ayudas a jóvenes matrimonios para la adquisición de vivienda. El interesado consideraba que al no reunir los requisitos exigidos normativamente, el Decreto vulneraba el principio de igualdad. Tras el estudio de la queja El Justicia le comunicó al ciudadano lo siguiente:

*PRIMERA: Con fecha 4 de febrero de 1991 se publicó en el B.O.A. el Decreto 4/1991, de 22 de Enero de la D.G.A. sobre ayudas a jóvenes matrimonios para la adquisición de vivienda.*

*SEGUNDA: El objeto del Decreto 4/1991 es establecer subvenciones complementarias de otras ayudas ya previstas en el ordenamiento jurídico para adquisición de vivienda de protección oficial, de vivienda usada, rehabilitación y vivienda rural. Como señala el citado Decreto en su Exposición de Motivos: “además de tales ayudas genéricas se considera necesario contemplar ciertas ayudas a grupos específicos”.*

*En todos los casos es necesario el cumplimiento de los requisitos y condiciones exigidas por los Reglamentos específicos. Y además con la excepción de las ayudas a la vivienda rural, el Decreto 4/1991 exige que se trate de adquisición de la primera vivienda.*

*En definitiva, el carácter complementario de las subvenciones previstas por el Decreto aludido no impide la solicitud, y en su caso, obtención de las diversas ayudas públicas en materia de vivienda, por*

*aquellas personas que no reúnan la condición de ser «joven matrimonio».*

*TERCERA: Como beneficiarios de estas subvenciones complementarias aparecen los jóvenes matrimonios-. A los efectos del Decreto 4/1991 se consideran jóvenes matrimonios: «aquellos en que ninguno de los cónyuges haya cumplido los 29 años de edad en la fecha de la solicitud».*

*En este sentido, hay que hacer referencia al principio de igualdad consolidado en el art. 14 de la Constitución Española, ya que se observa como se establecen límites tanto por razón de la edad como del estado civil.*

*En primer lugar, se hace necesario partir de la doctrina del T.C. respecto del derecho de igualdad, destacando alguna de las múltiples observaciones del Tribunal a este respecto:*

*«El principio de igualdad jurídica o igualdad de los españoles ante la ley, constituye un derecho fundamental de la persona a no sufrir discriminación alguna, esto es, a no ser tratado jurídicamente de manera diferente a quienes se encuentren en su misma situación, sin que exista una justificación objetiva y razonable de esa desigualdad de trato».*

*«La igualdad del art. 14 significa que a los supuestos de hecho iguales deben serles aplicadas unas consecuencias jurídicas que sean iguales también. La diferenciación puede venir determinada por la propia situación de hecho o por la jurídica, o porque el legislador de modo justificado y razonable conceda a la situación diferenciada, distinto trato porque la igualdad no es una realidad ni un concepto matemático, sino tratamiento desigual de lo desigual o igual de lo parecido o semejante».*

*Volviendo al Decreto 4/1991, resulta que el tratamiento normativo distinto para los «jóvenes matrimonios» encuentra además su justificación en los principios rectores de la política social y económica recogidos en el Capítulo 3º, Título I de la Constitución Española (arts. 39 a 52).*

*a) De una parte, respecto a la FAMILIA señala el art. 39 de la Constitución que «los poderes públicos aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia». La Ley no define de modo general a la familia, aunque sí aparecen diferentes referencias de ella a lo largo del texto constitucional: art. 18-1; art. 27-3; art. 32; art. 35; art. 50... Debe resaltarse el art. 32 donde se recoge el derecho al matrimonio como un derecho fundamental de la persona y por tanto digno de apoyo.*

*La existencia o no de matrimonio, al someter a la pareja a estatutos dispares, puede justificar que las prestaciones, ayudas o estímulos sean diversos.*

*En este sentido cabe destacar la doctrina del T.C. recogida en la S.T.C. 184/1990 que señala: «el*

*matrimonio y la convivencia matrimonial no son situaciones equivalentes, siendo posible, por ello, que el legislador, dentro de su amplísima libertad de decisión deduzca razonablemente consecuencias de la diferente situación de partida». Señala también: «siendo el derecho a contraer matrimonio un derecho constitucional, cabe concluir que el legislador, puede, en principio, establecer diferencias de tratamiento entre la unión matrimonial y la puramente fáctica».*

*De ello cabe concluir que, los beneficios de las ayudas complementarias en materia de vivienda, se podían extender también a las uniones de hecho, pero el no hacerlo así no lesiona el art. 14 de la Constitución.*

*De cualquier modo, la protección que el art. 39 de la Constitución otorga a la familia es un principio cuyo reconocimiento y respecto, según el art. 53-3 de la Carta Magna «informará la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos».*

*b) Por otro lado, el art. 48 de la Constitución impone a los poderes públicos la promoción de las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural. Tampoco la ley precisa la noción de JUVENTUD, y así, la Administración en ejercicio de su potestad reglamentaria ha fijado un límite de 29 años dentro de su libertad de configuración.*

*No es la materia de vivienda la única que contempla ayudas a grupos específicos, se encuentran también éstos en otros campos del ordenamiento jurídico: contratación laboral, materia financiera...*

*Como señala la Sentencia del T.C. (B.O.E. 28 de febrero de 1989): «No pueden considerar lesivos del principio de igualdad, aun cuando establezcan un trato más favorable, las medidas que tengan por objeto compensar la situación de desventaja de determinados grupos sociales». Y es a los poderes públicos, a través de su actividad normativa o ejecutiva, a los que corresponde atender a dichos grupos necesitados.*

*De todo lo expuesto resulta que los «jóvenes matrimonios» se encuentran dentro de un grupo específico digno de apoyo, y por ello pueden ser objeto de un tratamiento sustantivo y específico.*

*Finalmente, un tercer bloque de quejas, generalmente con intervención del Ayuntamiento, son las que se plantean problemas de seguridad, salubridad u ornato público. Se suelen denunciar casos de viviendas que no reúnen aquellas condiciones por desidia de la propiedad, en los que se ha presentado denuncia a Gerencia de Urbanismo como organismo encargado de realizar las actuaciones necesarias para hacer efectiva aquella obligación. En muchas ocasiones se ha tramitado expediente en Gerencia de Urbanismo que ha finalizado con Resolución que impone al propietario la ejecución de las obras necesarias para hacer efectiva la obligación del art. 181 de la Ley del Suelo pero que en muchos casos no se da cumplimiento por parte del obligado, sin que tampoco el Ayuntamiento adopte medidas de ejecución forzosa:*

Por último señalar que en materia de vivienda se presentan también quejas por problemas en los que no interviene el I.S.V.A. ni el Ayuntamiento. Suelen exponerse problemas de arrendamientos entre propietario y arrendatario.

#### *Expediente DI-984/90-K*

A raíz del arrendamiento de un local de negocio, una persona ingresó la fianza correspondiente en la Cámara Oficial de la Propiedad Urbana de Zaragoza, donde le facilitan el correspondiente resguardo por las 44.000 Ptas. ingresadas. Esa persona sufre un robo en su casa y le desaparecen los documentos que acreditan el depósito de esa cantidad.

Posteriormente se vuelve a arrendar dicho local por una cantidad mayor, pero el dueño solamente tuvo que ingresar la diferencia entre la cantidad que figuraba en la Cámara y la nueva renta.

Al finalizar el último contrato de arrendamiento, el dueño trató de cobrar la fianza en su totalidad, pero solamente le devuelven las cantidades que acredita con los resguardos. Como le faltan los resguardos de la primera cantidad ingresada, la Cámara no le devuelve el dinero. Cuando reclama esa cantidad, le indican por escrito que necesitará aportar el resguardo junto con el contrato de arrendamiento. Asimismo le indican que deberá acudir al procedimiento previsto en los artículos 547 y siguientes del Código de Comercio de 1885, relativos al robo, hurto o extravío de los documentos de crédito y efectos al portador.

El procedimiento legal vigente exige los siguientes pasos:

Primero: Denuncia ante el Juzgado del extravío, indicando la naturaleza del efecto al portador; el valor nominal, número y serie de los efectos; la época y el lugar de la adquisición; y las circunstancias del extravío, señalando el domicilio donde tendrán que realizarse las notificaciones.

Segundo: el Juez, una vez comprobada la legitimidad de la adquisición, estimará la denuncia y ordenará que se publique en el Boletín Oficial del Estado y de la Provincia y que se ponga en conocimiento del centro que emitió el efecto para que retengan el pago.

Por último y tercero, transcurrido un año desde la denuncia sin que nadie la contradiga, el denunciante podrá pedir al Juez autorización para percibir el capital de los efectos.

Este procedimiento tiene unos gastos obligatorios que, en ocasiones, como en la queja presentada, superan la cantidad a recuperar, por lo que no sería rentable iniciarlo, ya que se pagaría una cantidad mayor que la que se va a recibir.

En la queja, la persona interesada hizo referencia por un lado a que se decía que los resguardos eran efectos al portador y podía cobrarlos quien los tuviera; y por otro

lado, la Cámara exigía que junto a los resguardos se debían aportar también los contratos. El dueño del local tenía los contratos y los números de serie de los efectos, por lo que nadie podría cobrar solamente con los resguardos, pero no le devolvían el dinero de la fianza porque le faltaban los resguardos del dinero ingresado en la Cámara.

Se daba la circunstancia de que ya se había presentado queja ante el Defensor del Pueblo quien, tras estudiar detenidamente el tema, consideró que no existía irregularidad en la actuación de la Cámara Oficial de Propiedad Urbana de Zaragoza.

Este tema se trabajó desde El Justicia de Aragón con la idea de confirmar si esa normativa de 1885 seguía vigente y se utilizaba; y, en caso de ser así, tratar de plasmar algunas ideas para que pudieran ser útiles en algún cambio de la citada normativa.

Puestos al habla con la Cámara, se nos comunicó que el procedimiento seguía vigente y que el dinero de las fianzas quedaba depositado al final en la Diputación General de Aragón, en concreto, en el Instituto del Suelo y la Vivienda de Aragón.

Al tratarse de un órgano de la Comunidad Autónoma, nos pusimos en contacto con ellos para conocer si se había previsto alguna normativa de ámbito autonómico con respecto a este tema de las fianzas. Una vez explicado el tema que originó la consulta, comentaron que ya había habido otro caso similar y se decidió devolver las cantidades, previa solicitud de la persona interesada. Esta expone que se ha producido el extravío y presenta el correspondiente contrato, solicitando la devolución de la fianza y comprometiéndose a no reclamar en caso de que aparecieran posteriormente los efectos extraviados.

Una vez decidida la resolución, se incluyó una diligencia en el contrato de arrendamiento de local de negocio. En dicha diligencia, el Instituto del Suelo y la Vivienda de Aragón hacía constar que, una vez cancelado dicho contrato y habiéndose extraviado el Papel de Fianzas que acreditaba el depósito realizado, se autoriza a la Cámara Oficial de la Propiedad Urbana de Zaragoza a que proceda a su devolución contra la presentación por su titular del contrato afianzado.

#### *Expediente DI-1.045/90-D*

Esta queja viene motivada por la remisión a los beneficiarios de las viviendas el Grupo «José A. Girón» de una carta firmada por el Jefe del Servicio Provincial del Instituto del suelo y la Vivienda en Aragón, a la que se acompaña recibo de Impuesto sobre bienes Inmuebles, girado por el Ayuntamiento de Zaragoza a nombre de I.S.V.A., en la que se les requiere para que hagan efectivo su importe en el período voluntario que figura en dicho recibo, apercibiéndoles que caso de no hacerlo pasaría al período ejecutivo con un recargo del 20% de apremio.

La cuestión debatida, pues en el presente caso, debe circunscribirse a si los autores de la queja vienen obligados a satisfacer el importe del citado tributo, ya que

estos consideran, que al no haber amortizado todavía la totalidad del precio de sus viviendas no son propietarios y, por consiguiente, el impuesto debe ser pagado por el I.S.V.A., actual titular-cedente de las viviendas.

Las viviendas del Grupo Girón fueron construidas por la Delegación Nacional de Sindicatos, estando en vigor la Ley de 15 de julio de 1954 y el Reglamento de 25 de julio de 1955 y, fueron adjudicados bajo un régimen especial llamado de amortización, regulado por Decreto de 11 de noviembre de 1955. Dicho régimen es prácticamente idéntico al actual de acceso diferido a la propiedad, regulado en los artículos 132 a 137 del Decreto 1.214/1968 de 24 de julio para la aplicación de la Ley sobre Viviendas de Protección Oficial.

El artículo 2 del Decreto de 1955 venía a establecer que: «Los contratos de cesión en régimen de amortización eran de promesa de venta y que tendrían el carácter de contratos mixtos de arrendamientos y amortización hasta la total entrega del precio fijado en el que adquiriría el interesado la propiedad». En el mismo sentido, el artículo 132 del Reglamento de 1968 establece que «Por el contrato de acceso diferido a la propiedad de las viviendas de protección oficial, se transfiere al cesionario la posesión de la vivienda, conservando el cedente su dominio hasta tanto aquel le haya satisfecho la totalidad de las cantidades a que está obligado».

Resulta claro pues que, durante el período de amortización, el usuario de la vivienda no es propietario y, por consiguiente, no puede ser sujeto pasivo de un impuesto que grava la propiedad. El sujeto pasivo sería, en este caso, el I.S.V.A., actual titular de las viviendas y, por lo tanto, sería dicho organismo el obligado a satisfacer su importe al Ayuntamiento.

Cuestión distinta es si una vez satisfecho por el I.S.V.A. el importe del tributo, estaría éste facultado para repercutirlo sobre los beneficiarios de las viviendas. En este sentido el art. 2 del Decreto de 11 de noviembre de 1955 establecía en cuanto al precio de amortización que debía satisfacer el cesionario de la vivienda que éste comprendería «Una cuota principal de amortización de la construcción, valor del solar, obras de urbanización y de instalación de obras generales y una cuota complementaria correspondiente a servicios comunes, agua, luz, gastos de conservación y contribuciones». Por otra parte, la cláusula tercera del contrato de adjudicación de vivienda suscrito por los autores de la queja establece que los gastos mensuales de Administración y conservación «comprenden el pago de contribuciones y arbitrios que a su vez repercutirán sobre el beneficiario incrementando las cuotas según corresponda», y que «los aumentos que experimenten las contribuciones y arbitrios repercutirán sobre el beneficiario... según corresponda». Por su parte, el actual Decreto de 1968 en el apartado e) del artículo 132 establece la obligación del cesionario de pagar al cedente: «El importe de las contribuciones, impuestos, arbitrios, tasas y derechos que graven la propiedad o uso de las viviendas con sus recargos legales satisfechos, efectivamente, por el cedente».

Es claro pues que, con independencia de que el I.S.V.A. sea el obligado al pago del impuesto, una vez

satisfecho su importe, éste se encuentra facultado para repercutirlo sobre los beneficiarios de las viviendas, mediante el correspondiente incremento de cuotas.

En resumen, de lo expuesto se deduce que, a nuestro juicio, la Administración no puede, como ha hecho, pasar directamente al cobro los recibos, sino que ella es la que, en principio, debe satisfacerlos; todo ello sin perjuicio de la facultad que le asiste de repercutir su importe a los beneficiarios.

Ante ello, haciendo uso de las facultades que me confiere la Ley reguladora de esta Institución debo Recomendar formalmente al Instituto del Suelo y la Vivienda en Aragón que se abstenga de remitir a los beneficiarios de las viviendas del grupo Girón, que todavía no han accedido a la propiedad de las mismas, los recibos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles; todo ello, sin perjuicio de la facultad que le asiste a la Administración de repercutir el importe satisfecho mediante el correspondiente incremento de cuotas.

Otros dos expedientes han sido objeto en este año de sendas Recomendaciones a la D.G.A. en materia de viviendas. En un caso, Exp. DI-106/90-D, aún sin apreciar irregularidad en cuanto al fondo del asunto, se sugería la conveniencia de agilizar los trámites en materia de recursos, para evitar perjuicios a los ciudadanos. En el otro, Exp. DI-488/88-F, se sugería la posibilidad de revisar de oficio un expediente de denegación de subvención. Ambas sugerencias son de primeros de año y por ello fueron recogidas íntegramente en el Informe de 1990 (págs. 84 y 88), a cuyo contenido nos remitimos, salvo en lo tocante a reflejar en este momento la respuesta habida en el segundo caso, por lo que la D.G.A. no estimaba oportuno aceptar nuestra sugerencia.

*La calificación definitiva de viviendas de protección oficial, se otorgó el 23 de octubre de 1986, sin garaje vinculado, a petición del promotor estando considerado el garaje como local en la planta sótano que en su totalidad comprende 17 garajes sin vincular.*

*En la escritura de obra nueva redactada a instancia del promotor de 11 de noviembre de 1985, no figura vinculado el mencionado garaje.*

*En la Escritura de venta de dicho piso de 12 de diciembre de 1986, figura el garaje vinculado (nº 4 del sótano). Se hace referencia en dicha escritura a la otorgada el 3 de octubre de 1986 que subsanaba la de Obra Nueva de 11 de noviembre de 1985, añadiendo a los Estatutos de la Comunidad un artículo. Dicha escritura de subsanación de 3 de octubre de 1986 no figura en el expediente de V.P.O.*

*El contrato de venta anticipada es de 30 de diciembre de 1985, en el que figura vinculado el garaje.*

*Es preciso hacer constar que en los 25 contratos de entrega de cantidades a cuenta figuran vinculados los garajes.*

*En el caso de acceder a la súplica de El Justicia de Aragón sería preciso declarar lesividad del acto de resolución denegatoria en aplicación del art. 110 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958, no habiendo motivo legal alguno para proceder en este sentido.*

*En todo caso aunque se volviera a dictar resolución, no podría dejar de tenerse en cuenta lo siguiente:*

*Primero: Que en la escritura de obra nueva que consta en el expediente no figura vinculado el garaje.*

*Segundo: Que en el documento oficial de calificación definitiva otorgado a petición del promotor, tampoco figura la vinculación del garaje, no habiéndose producido error alguno por cuanto el garaje de referencia (nº 4) está situado en la planta sótano en la que la totalidad de los garajes (17) figuran sin vincular, como locales.*

*Tercero: Lo que hace entender que el precio total de la vivienda y trastero (que sí está vinculado), supera el máximo autorizado para obtener las subvenciones, ya que se ignora el precio del garaje al estar considerado local libre de venta.*

*Cuarto: Descontar el importe del garaje como vinculado supondría hacer una ficción jurídica no apoyada en la realidad de los documentos oficiales que constan en el expediente y que podrían ser otros si el promotor lo hubiera instado, para producir los efectos por él deseados (obtención de la subvención al comprador de la vivienda).*

*Quinto: También debe advertirse que de los titulares de los 17 garajes de planta sótano, ninguno ha percibido subvención por adquisición del piso, 14 de ellos por no haberla solicitado y 3 por no haberseles concedido.*

*Sexto: En cuanto a lo manifestado por El Justicia de Aragón sobre el costo de la vía jurisdiccional que pueda superar el importe de lo que se reclama, parece ser que es una cuestión que compromete a las altas esferas de la Administración del Estado.*

Medio Ambiente, en la línea sugerida por El Justicia en su anterior Informe. No hay que olvidar las importantes funciones consultivas que en su día se asignaron al Instituto Aragonés de Medio Ambiente; el texto refundidor, aún pendiente, sobre el procedimiento para la declaración de impacto ambiental, previsto en el Decreto 148/1990, de 9 de noviembre, de la Diputación General de Aragón; las numerosas actuaciones con incidencia medioambiental que son acometidas por otros Departamentos. Hasta ahora los criterios de actuación no han sido lo suficientemente claros como para definir una política de la Comunidad Autónoma en la protección del medio ambiente y la calidad de vida de los aragoneses; pero esperamos que esta situación sea abordada por los nuevos responsables.

Además se han impulsado proyectos de importancia para el desarrollo de esta tierra como son la ordenación territorial y la comarcalización, que necesariamente inciden en esa definición de la Comunidad Autónoma.

Al margen sin embargo de ese macro-proyecto que se ha puesto en marcha en la Diputación General de Aragón, la realidad diaria nos lleva a reflexionar sobre cuestiones más concretas. Y una de ellas es la respuesta de la Diputación General de Aragón ante las denuncias que los ciudadanos formulan por molestias y deficiencias observadas en actividades sujetas al Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas. Como ya hemos citado es muy elevado el número de denuncias que por este motivo se presentan; no hay que olvidar que el sometimiento de los establecimientos al Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas configura el cauce por el que los ciudadanos pueden hacer efectivo su derecho a disfrutar de unas condiciones ambientales dignas y defenderse frente a las alteraciones que el funcionamiento de aquéllos ocasiona. A ello se añade que en ocasiones se observan irregularidades urbanísticas, con lo que se implica a las Comisiones Provinciales de Urbanismo, o condiciones por cuyo cumplimiento deben velar otros Departamentos de la Diputación General de Aragón (Industria o Sanidad, por ejemplo). La confluencia de atribuciones, órganos y servicios, y la ausencia de coordinación a la hora de pronunciarse la Administración sobre la cuestión denunciada da como resultado una actuación administrativa en ocasiones ineficaz y que no responde al planteamiento y las pretensiones del ciudadano.

## 5. Ordenación territorial. Medio ambiente

|                       | 1991 | 1990 | 1989 | 1988 | Total |
|-----------------------|------|------|------|------|-------|
| Quejas recibidas      | 50   | 36   | 21   | 7    | 114   |
| Quejas archivadas     | 3    | 14   | 14   | 2    | 33    |
| Quejas en tramitación | 47   | 22   | 7    | 5    | 81    |

### 5.1. Competencias de la Diputación General de Aragón en materia de medio ambiente

Hay que mencionar como hecho positivo en una materia que es la que más ha motivado a los aragoneses para acudir a El Justicia, la creación en el año 1991 por el nuevo Gobierno Autónomo de la Dirección General de

Así resulta de la Resolución a que más adelante nos referiremos en detalle, dirigida al Ayuntamiento de Pinseque (queja DI-294/90-E) con motivo de la ampliación de una industria en suelo residencial, que el ciudadano había denunciado insistentemente desde el año 1.987 ante la Comisión Provincial de Urbanismo y la Comisión Provincial de Medio Ambiente, sin que se hubieran pronunciado sobre el fondo del asunto. La Comisión Provincial de Urbanismo había constatado que la nave construida para la ampliación, amparada en una licencia de obras para actividad agrícola, uso permitido según el planeamiento vigente, se había destinado a industria, y sin embargo su respuesta se limita a afirmar que la licencia se ajusta al planeamiento; de forma que no llega a aproximarse a la situación real del asunto ni a la

cuestión de fondo que plantea el ciudadano. ¿Podemos entender que ha sido correcto el servicio prestado al ciudadano?. Estimo que no; la realidad no está constituida por departamentos estancos y la Administración tiene que hacer un esfuerzo para ajustar su actuación a la realidad, superando limitaciones asumidas a partir de la propia legislación sectorial, en este caso urbanística.

Puede que las recientemente constituidas Comisiones de Ordenación del Territorio aporten un enfoque más global de la actuación administrativa, al abarcar los ámbitos correspondientes a la ordenación del territorio, urbanismo, medio ambiente y patrimonio cultural. En cualquier caso, la cuestión afectaría no tanto al ejercicio de competencias por los órganos competentes como a la adaptación de los mecanismos de la Administración a la realidad ciudadana mediante la necesaria coordinación; aunque ambos extremos se encuentren íntimamente relacionados en la organización administrativa.

Un aspecto concreto sobre el ejercicio de las competencias en materia de medio ambiente, es el referido a aquéllas atribuidas a las Comisiones Provinciales de Medio Ambiente por el Decreto 105/1984, de 17 de diciembre, de la Diputación General de Aragón, que en la actualidad ostentan las Comisiones Provinciales de Ordenación del Territorio. En primer lugar, sería necesaria la revisión prevista en el Decreto 135/1991, de 1 de agosto, por el que se constituyen estas últimas, en relación con las funciones y competencias atribuidas, teniendo en cuenta la existencia de una Dirección General de Medio Ambiente. En segundo lugar, merece la pena hacer una mención al ejercicio que las Comisiones Provinciales han venido haciendo de las competencias en materia de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas.

En muchas de las quejas tramitadas ante esta Institución el ciudadano ha alegado la nula eficacia de las denuncias presentadas ante la Diputación General de Aragón, habitualmente tras intentar que por el Ayuntamiento respectivo se diera una solución al problema planteado, lo que no resulta acorde con las atribuciones del artículo 3º, apartados a), b) y k), del Decreto 105/1984 que prevé competencias específicas, e incluso el ejercicio de competencias sustitutorias en las facultades de los Alcaldes. Es comprensible que la utilización de este mecanismo se efectúe con cautela, pues sería injustificable que una Alcaldía asumiera sólo las competencias «positivas» (la concesión de licencias) y eludiera las «negativas» (la imposición de sanciones). Pero tampoco es admisible, la situación de indefensión de los ciudadanos reclamantes provocada por la inactividad de una y otra Administración.

## 5.2. Actividades insalubres

Bajo este epígrafe incluimos la problemática específica que afecta al medio rural, como consecuencia de la existencia de instalaciones ganaderas ubicadas dentro del casco urbano que dan lugar a molestias por ruidos y olores a los habitantes de viviendas próximas, además de riesgos para la salud. Esta situación, que se ha planteado a través

de quejas de distintas localidades de nuestra Comunidad Autónoma, guarda relación en unos casos con el proceso de crecimiento urbano de los municipios, que ha dejado en situación de fuera de ordenación a los establecimientos ganaderos; en otros, es consecuencia de cambios de usos en las parcelas, que los Ayuntamientos han tolerado. En cualquiera de ellos, resulta que el emplazamiento de las actividades es inadecuado y que, a pesar de ello, los Ayuntamientos no atienden las denuncias que los ciudadanos afectados plantean.

Una observación merece la pena hacer: la concienciación de los ciudadanos por la defensa de su derecho a una calidad de vida y a disfrutar de un medio ambiente adecuado, tradicionalmente fruto de preocupaciones propias del ciudadano urbano, tiene su eco también en el medio rural, y ello sirve para que sus habitantes defiendan su derecho a una calidad de vida digna, de la que son muestra las quejas que se han presentado ante esta Institución.

Volviendo al tema que nos ocupa, el conflicto que se plantea, en el que el Ayuntamiento está obligado a actuar, es evidente, y en él confluyen consideraciones y circunstancias de variada índole, que además difieren de unos municipios a otros. Desde el punto de vista jurídico, el Reglamento de Actividades prohibió el establecimiento de actividades ganaderas en los núcleos urbanos, estableciendo un plazo para que aquéllas cesasen; la ilegalidad de los supuestos examinados se ha constatado, en todos los casos. Sin embargo, ésta no es la única consideración que el Justicia ha de tener en cuenta al dirigirse a la Administración competente. Además del emplazamiento inadecuado, el grado de molestias y, por tanto, la afección a los ciudadanos reclamantes, circunstancias como la dimensión o entidad de la explotación, su situación y proximidad a las viviendas habitadas, las condiciones higiénico-sanitarias de la instalación, habrían de ser la base para que los Ayuntamientos arbitrasen las medidas necesarias para corregir la vulneración que se produce con el funcionamiento de estas instalaciones al derecho de los ciudadanos reclamantes.

### *Expediente DI-440/90-E*

En este sentido, la Institución dirigió Resolución al Ayuntamiento de Esplús (Huesca) basada en las siguientes consideraciones:

*PRIMERA: La actividad ganadera a que la queja se refiere se encuentra emplazada dentro del casco urbano, en una nave construida con destino a almacén agrícola según licencia municipal concedida el 30 de enero de 1976, que se ha destinado a explotación ganadera. En la instalación se albergan cerca de 400 cabezas de ganado, según inspección girada el 5 de marzo de 1990 por el Servicio Provincial de Agricultura, Ganadería y Montes de la Diputación General de Aragón, dimensión de la que razonablemente se concluiría que aún en condiciones normales el ejercicio de la actividad generará molestias en función de su emplazamiento inadecuado.*

*Se trata por tanto de una actividad establecida con posterioridad a la entrada en vigor del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, que carece de licencia de instalación y apertura prevista en los artículos 29 y 34 del citado texto, e incumple las distancias exigidas por la normativa para este tipo de actividades; y encontrándose emplazada junto a viviendas, ocasiona molestias por ruidos y olores, según manifiesta el ciudadano afectado.*

*Por otra parte, del informe del Servicio Provincial de Agricultura al que se ha hecho referencia, que nos ha sido remitido por la Comisión Provincial de Medio Ambiente de Huesca, se desprende que la actividad objeto de la queja no es la única que se ejerce de forma irregular en la localidad de Esplús, dado que otras actividades ganaderas se vienen desarrollando en su casco urbano y en zonas periféricas, que presumiblemente también ocasionarán molestias a la población.*

*SEGUNDA: El Ayuntamiento de Esplús, mediante Acuerdo Plenario de 10 de mayo de 1990, manifestaba ser consciente de la situación existente en el pueblo por su carácter eminentemente agrícola-ganadero y su intención de adoptar medidas para, a medio plazo, poder erradicar todas las instalaciones existentes en el casco urbano.*

*Por otra parte, en relación con la actividad a que se refiere la queja presentada ante esta Institución, ese Ayuntamiento ha comunicado al propietario de la misma la necesidad de que adopte las medidas adecuadas para que en el más breve plazo de tiempo deje de ejercer la actividad ganadera en su emplazamiento actual y la traslade fuera del casco urbano. Todo ello según acuerdo municipal de 4 de septiembre de 1990, notificado al interesado el 10 de septiembre de 1990.*

*De lo actuado se concluye que es intención del Ayuntamiento poner fin a la situación irregular existente. Sin embargo, pese al tiempo transcurrido desde la notificación del acuerdo y teniendo en cuenta que la información anterior nos ha sido facilitada con fecha 28 de febrero de 1991, no nos consta si se ha acordado un plazo para el traslado; ni tampoco si se han establecido en su caso medidas correctoras para reducir en lo posible las molestias que se derivan del ejercicio de la actividad, con arreglo a lo previsto en el art. 36 del Reglamento de Actividades, ya citado.*

*Por ello entendemos que, con el fin de que la problemática expuesta y las molestias que se padecen por los vecinos no se prolonguen indefinidamente, sería deseable que se estableciera un plazo para el traslado de la actividad, sin perjuicio de las medidas correctoras que, a juicio de los Servicios Municipales, fuera necesario exigir. De manera que, atendiendo al derecho del ciudadano a un medio ambiente adecuado y a las debidas condiciones higiénico-sanitarias, se ocasione el menor perjuicio a los intereses económicos del propietario de la actividad; en consonancia con los principios de proporcionalidad y congruencia que*

*deben presidir la intervención administrativa, según prevé el artículo 6 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales.*

Como consecuencia de las mismas, la Resolución se concretaba en lo siguiente:

*1º: Formular Recomendación al Ayuntamiento de Esplús para que, en virtud de las competencias que le confiere el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, adopte las medidas oportunas para dar solución a las molestias que vienen padeciendo los ciudadanos afectados en el presente caso, derivadas del ejercicio de una actividad ganadera en el casco urbano de esa localidad, en la C/ Rambla, 30, colindante con la vivienda de los afectados; estableciendo para ello, si fuera necesario, un plazo determinado para el traslado de la actividad y exigiendo la adopción de medidas correctoras para minimizar las molestias que se producen, en tanto la situación irregular persista.*

*2º: En consonancia con lo anterior, formular Recordatorio legal al Ayuntamiento de Esplús de que, en cumplimiento de lo previsto en el Reglamento citado, es de su competencia ordenar la clausura de las actividades que carecen de licencia municipal y exigir en su caso la adopción de medidas correctoras.*

*3º: Sugerir al Ayuntamiento de Esplús que, dado el carácter agrícola-ganadero de su población, inicie las actuaciones tendentes al traslado de las actividades ganaderas, calificadas por el Reglamento de Actividades como molestas, insalubres y nocivas, fuera del casco urbano, estableciendo para ello un plazo de tiempo.*

#### *Expediente DI-23/90-E*

Igual problemática de fondo dio lugar a la intervención de El Justicia, en esta ocasión ante el Ayuntamiento de Ejea de los Caballeros (Zaragoza), que tras acordar el cierre de una explotación no adoptaba las medidas para hacer efectivo el cumplimiento de sus acuerdos.

Las consideraciones que se hicieron constar al Ayuntamiento fueron las siguientes:

*PRIMERO: La queja versa sobre el incumplimiento de un acuerdo municipal, adoptado en el año 1988, que no ha sido ejecutado por su destinatario. Pues bien, aunque no puede hablarse de inactividad de esa Administración, que reiteradamente ha requerido al titular de la actividad que ocasiona las molestias a la ejecución del acuerdo, de la falta de cumplimiento voluntario se deriva que las pretensiones de los reclamantes, ajustadas a Derecho, como han puesto de manifiesto los propios acuerdos municipales favorables a las mismas, no han sido atendidas por ese Ayuntamiento.*

*SEGUNDO: La flexibilidad que esa Administración ha demostrado para la ejecución del*

*acuerdo de clausura de la actividad de referencia, a través de la concesión de sucesivos plazos, resulta acorde con los principios de congruencia y proporcionalidad que deben presidir la intervención administrativa.*

*Sin embargo, ese Ayuntamiento debe asimismo velar por el derecho de los ciudadanos reclamantes en el presente caso, quienes, tras agotar la vía administrativa de la denuncia, se encuentran indefensos ante la falta de efectividad de los acuerdos municipales.*

*En este conflicto, el Ayuntamiento está obligado a arbitrar las medidas oportunas para dar solución, en el ámbito de sus competencias, a la problemática planteada.*

*TERCERO: La Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora de El Justicia de Aragón, encomienda a esta Institución la función de supervisar la actuación de los entes locales aragoneses en materias en las que se atribuya competencia a la Comunidad Autónoma, con motivo de queja que denuncie la actuación o falta de actuación de la Administración que implique una violación o menoscabo de los derechos individuales y colectivos reconocidos en el Estatuto de Autonomía.*

Y dieron lugar a la siguiente Resolución:

*PRIMERO: Sugerir al Ayuntamiento de Ejea de los Caballeros que, como Administración competente para exigir medidas de protección del medio ambiente y del orden urbanístico, arbitre las medidas oportunas para dar en el plazo más breve posible una solución definitiva a la irregular situación que vienen padeciendo los ciudadanos afectados en el presente caso, derivada del desarrollo de una actividad ganadera en el casco urbano.*

*SEGUNDO: Formular recordatorio al Ayuntamiento de Ejea de los Caballeros de que, correspondiendo al municipio la ejecutividad de sus actos, compete al Alcalde ejecutar y hacer cumplir los adoptados por el Ayuntamiento, de conformidad con las normas reguladoras del régimen local y R.A.M.I.N.P.*

*En este sentido, efectuado el apercibimiento de ejecución forzosa del acuerdo de clausura de la explotación ganadera, sita en la calle Eras Altas de ese municipio, con arreglo a lo previsto en la Ley de Procedimiento Administrativo, procedería la ejecución subsidiaria regulada en el artículo 106 de la citada Ley.*

En ninguno de los casos citados esta Institución ha tenido respuesta expresa a sus Resoluciones, con lo que se desconoce la postura que los Ayuntamientos hayan podido adoptar. Nos consta que, en el caso de Ejea de los Caballeros, por el Servicio de Protección de la Naturaleza de la Guardia Civil se han denunciado varias instalaciones ganaderas existentes dentro del casco urbano. Hay que lamentar la falta de contestación pues ello hace suponer inactividad por parte de las Administraciones competentes, dejando en indefensión a los ciudadanos afectados que no pueden hacer efectivos sus derechos.

En cualquier caso, la situación que se plantea con motivo de la existencia de actividades ganaderas junto a viviendas en suelo urbano, es un problema que afectará a muchos municipios de esta Comunidad Autónoma. Y ante ella, los Ayuntamientos están obligados a adoptar las medidas necesarias para que la calidad de vida de los ciudadanos sea una realidad, dentro del marco de proporcionalidad y congruencia que ha de inspirar la intervención administrativa. La cuestión residiría en adoptar las medidas necesarias para el traslado de los establecimientos existentes y exigir, por otra parte, la adopción de medidas correctoras en tanto aquéllos siguieran funcionando; en ningún caso resulta admisible la callada por respuesta y la ausencia de un pronunciamiento por la Administración que vulnera elementales derechos del ciudadano.

### 5.3. Actividades contrarias a la conservación de la naturaleza

La vulneración de los derechos colectivos con motivo de agresiones al medio físico y a los recursos naturales es objeto de un buen número de quejas ante esta Institución. Esto evidencia la existencia de una preocupación en la sociedad por nuestro entorno, proyectada hacia el futuro, que se traduce en exigencia cada vez más insistente a los responsables públicos para que se valoren las actuaciones desde la perspectiva de la protección del medio ambiente.

La protección de espacios naturales, y no exclusivamente de los formalmente declarados, ha dado lugar al seguimiento de asuntos, como la conservación de las Saladas de Alcañiz, como consecuencia de los planes de obras para hacer regables zonas por el canal Calanda-Alcañiz. Las quejas, formuladas en el año 1988, fueron informadas por la D.G.A. en su día en el sentido de que iba a elaborarse un estudio sobre el impacto ambiental de la zona regable, y de que las Saladas figuraban en el trabajo de la Red de Espacios Naturales Protegidos de Aragón (RENPA) como enclave digno de protección. Tras la elaboración del estudio, la Confederación Hidrográfica del Ebro nos ha informado que se ha determinado una zona de protección ambiental, de superficie superior a la inicialmente prevista, y que se han introducido medidas modificando el proyecto para preservar la escorrentía natural del espacio. Con ello hemos entendido que el problema podía considerarse de momento resuelto; ahora bien, las actuaciones no están concluidas y, teniendo en cuenta la entidad y características del proyecto y las afecciones que pudieran producirse en fases sucesivas, en la construcción y a la explotación, será necesario que por la Administración se efectúe un seguimiento de las actuaciones y una vigilancia sobre sus efectos ambientales. Por otra parte, a pesar de la existencia de un instrumento como la RENPA, hasta el momento la D.G.A. no se ha pronunciado sobre la declaración de protección de las Saladas.

También en relación con la protección de espacios naturales, fue presentada queja por la realización de una prueba de rallye en el Macizo del Moncayo, que había sido autorizada por el Departamento de Agricultura de la D.G.A. Posteriormente se resolvió suspender de forma

general la realización de estas actividades en las zonas forestales bajo la administración de la D.G.A., llegando a regularse la práctica de deportes y la circulación con vehículos a motor en los montes gestionados por la Comunidad Autónoma por Decreto 96/1990, de 26 de junio. El tema sin embargo sigue mereciendo toda la atención, ante la demanda para realizar este tipo de actividad, que incluso se lleva a cabo de forma incontrolada y afectando a espacios protegibles.

La protección de elementos singulares de valor fue planteada en una queja formulada para la conservación de una sabina en Albelda. Conocida la situación y conscientes de la necesidad de una urgente intervención, se hicieron de inmediato gestiones en el Servicio Regional de COMENA que dispuso las medidas para evitar la desaparición de este árbol singular, con lo que se dio por solucionado el problema. Sin embargo, con independencia de este caso concreto, habría que plantearse si sería conveniente adoptar medidas especiales para conservar y proteger estos elementos naturales singulares o con entidad propia, insustituibles dentro de nuestro patrimonio natural y cultural.

El impacto ambiental de actividades, de obras e instalaciones, tanto de iniciativa pública como privada, se ha planteado en un abundante número de quejas lo que demuestra la creciente preocupación social por la conservación de nuestro medio natural, como ya hemos apuntado. La ejecución de las líneas eléctricas de La Serna-Peñaflor y Sabiñánigo-Sarvisé, y la afección que producen al medio natural ha sido objeto de queja por colectivos ciudadanos. En el año 1991 se ha procedido al archivo de las correspondientes a la línea La Serna-Peñaflor, al entender que el problema podía considerarse resuelto tras el acuerdo al que había llegado REDESA con el colectivo que se oponía a la línea para incluir medidas correctoras en su trazado, desplazando torres e instalando salvapájaros; aunque desconocemos las actuaciones que la D.G.A. llevó a cabo al no haber recibido respuesta a nuestras solicitudes de información, lo que dio lugar a la formulación de un recordatorio al Servicio Regional de COMENA de la obligación legal que le afecta de auxiliar a El Justicia en sus investigaciones.

En el caso de la línea eléctrica Aragón-Cazaril El Justicia acordó incoar expediente de oficio para investigar la posible violación de derechos de los aragoneses que la actuación pudiera provocar, atendiendo a las protestas que ciudadanos, organizaciones sociales e incluso Administraciones Públicas aragonesas habían manifestado. La declaración de utilidad pública de la línea eléctrica ha sido impugnada ante los Tribunales de Justicia, lo que ha determinado la suspensión de la queja, con arreglo al art. 15 de la Ley reguladora de la Institución.

La problemática que se plantea con motivo de las quejas referidas a agresiones al medio ambiente natural merece un comentario. En primer lugar, el análisis en estos casos de si se produce o no una violación de los derechos individuales o colectivos de los ciudadanos exige comprobar la actuación de la Administración desde el punto de vista legal, e incluso el estudio de los trabajos

realizados para identificar los impactos ambientales, para concluir si la Administración ha velado por estos derechos. De ello se deriva que la tramitación de estas quejas exceda de los plazos en que por lo general se resuelven otros asuntos; con la particularidad además de que en la mayoría de los casos la violación de derechos puede no haberse aún producido, lo que obliga a mantener el expediente abierto con la finalidad de hacer un seguimiento del problema planteado.

En segundo lugar, la protección del medio ambiente, como derecho y principio rector de nuestra política social y económica, no se limita a consideraciones estrictas de orden legal o técnico. Cuestiones como si la declaración de protección de un espacio, al amparo de la legislación vigente, es el único instrumento válido para arbitrar medidas de protección; si la existencia de una zona especialmente protegida para las aves es causa suficiente para impedir actuaciones en ese ámbito; si una u otra actuación se somete o no al procedimiento de evaluación de impacto ambiental... no agotan la problemática planteada, en la que inciden otros factores, incluso la aceptación social de los proyectos y actuaciones. Todo ello pone de manifiesto la necesidad de profundizar en el estudio riguroso de los impactos ambientales, que también son económicos y sociales, que las actuaciones que operan sobre el territorio producen, de forma que no sirvan meramente a la justificación del proyecto ni se trasformen en medio para hacer actuaciones malas, menos malas. Y a estos efectos, estimo que dos cuestiones son fundamentales para garantizar los derechos ciudadanos: la transparencia y claridad de la decisión administrativa y el valorar la importancia de la participación ciudadana.

A este respecto, necesariamente hay que citar la queja DI-1043/90-E formulada con motivo de la candidatura de la ciudad de Jaca para la celebración de los Juegos Olímpicos de Invierno de 1.998, en la que se denunciaba la falta de estudios de impacto sobre el medio natural y socioeconómico que, de ser elegida, afectarían a la comarca de Jaca y su entorno pirenaico. Hay que decir que la voluntad expresada normativamente por la Diputación General de Aragón en los Decretos 85/90, de 5 de junio, de medidas urgentes de protección urbanística; 148/90, de 9 de noviembre, en relación con los supuestos que se someterían a evaluación de impacto ambiental; y 14/1991, de 19 de febrero, sobre protección urbanística del territorio propuesto para estos Juegos; venían a avalar la necesidad de un Estudio de Impacto Ambiental del proyecto Jaca 98. Por ello resultaba a todas luces inexcusable que estos Estudios no se hubieran elaborado para la promoción de un proyecto de esta envergadura e incidencia, que habría de aportar beneficios para la comarca, pero cuyos efectos negativos habrían de ser asimismo valorados.

Aun cuando el problema puede considerarse resuelto al no haber sido elegida la candidatura, hay que esperar que en lo sucesivo proyectos de esta entidad sean abordados desde su inicio con la rigurosidad que exigen actuaciones de tanta incidencia en el territorio y el medio económico y social.

La preocupación de los ciudadanos por la situación de nuestros ríos se manifiesta en las quejas sobre actividades

que en aquéllos se llevan a cabo. Los vertidos contaminantes, las extracciones de áridos, la tala de árboles y desaparición de sotos, la realización de obras de defensa y alteración de los cauces, son problemas de los que progresivamente se va concienciando un mayor número de ciudadanos. Al margen de que en éste, como en otros temas, se llevan a cabo actuaciones sin autorización administrativa, lo que deja sin efecto el control preventivo, lo cierto es que tanto en la Ley de Aguas como en el Reglamento del Dominio Público Hidráulico hay previsiones específicas para la protección del medio ambiente, manifestadas en numerosos preceptos. Así, se exige considerar la posible incidencia ecológica desfavorable de los usos o actuaciones, e incluso la presentación de estudios que evalúen los efectos sobre el medio ambiente, para que el Organismo de Cuenca decida sobre la concesión de la autorización exigible. Esta y otras previsiones, que afectan a aspectos tan fundamentales como la planificación hidrológica, hace pensar que se dispone del marco normativo suficiente para cumplir los objetivos de protección del medio ambiente, con lo que habría que estar a su estricta aplicación haciéndose eco de la preocupación que ya se refleja en la norma.

En el ámbito de las ciudades, hay dos problemas que se vienen planteando por los ciudadanos en sus quejas. Uno es el de los contenedores de residuos que sirven a grandes establecimientos o instalaciones comerciales, y las molestias que ocasionan por olores y suciedad a los vecinos próximos e incluso a los que pasean por la calle. Si bien es cierto que el Ayuntamiento, en este caso de Zaragoza, nos informó que se habían adoptado medidas para solucionar el problema y se había advertido a los responsables del establecimiento, también es cierto que la cuestión se ha planteado en otros supuestos y zonas de la ciudad, lo que haría pensar en la conveniencia de revisar el sistema de almacenamiento y recogida de estos residuos que en la actualidad se utiliza. Otro es el estado de suciedad y mala conservación de los parques públicos, que hace en ocasiones prácticamente imposible su utilización por los ciudadanos que están en condiciones de disfrutar de los mismos, niños y ancianos; entendemos que es un problema que excede de la función de policía que la Administración tiene encomendada, y tiene un alto componente de educación cívica en la utilización de los espacios públicos; lo que hace pensar en la conveniencia de ofrecer alternativas dentro de la ciudad para los propietarios de perros, además de extremar las medidas de limpieza y mantenimiento de los parques, de forma que efectivamente cumplan su función.

#### 5.4. Actividades molestas

Tradicionalmente hemos venido recogiendo en anteriores Informes bajo el epígrafe de Actividades Molestas, las quejas de ciudadanos que, como consecuencia de la existencia de molestias por ruidos fundamentalmente, se dirigían a esta Institución al entender vulnerados su derecho a vivir en unas condiciones ambientales dignas. Esta problemática, en el ámbito de las actividades que denominaríamos «de ocio» tiene características específicas, a las que ya nos referíamos en nuestro anterior Informe; la concentración

de establecimientos de hostelería en ciertas zonas, con aparatos musicales que funcionan a gran volumen, y la afluencia de un numeroso público, muy especialmente durante días no laborables, que se concentra tanto en el interior de los locales como en la vía pública, dan lugar a la presentación de quejas de ciudadanos que estiman que la Administración no atiende debidamente sus solicitudes, y se encuentran indefensos ante la ineffectividad de las medidas que aquélla adopta.

Parte del problema reside pues en este modelo de ocio, que puede llegar a generar incluso conflictos de orden público, y que se está ya repitiendo en diversas ciudades y municipios de nuestra Comunidad Autónoma, como nota casi distintiva de su carácter urbano. Zaragoza, Huesca, Teruel, Jaca, Calatayud, La Almunia de D<sup>a</sup> Godina, son algunos de los lugares en los que se ha presentado esta problemática que, en ocasiones, ha saltado incluso a los medios de comunicación.

Junto a las actividades de ocio y su específica problemática en la convivencia ciudadana, se incluyen también en este apartado las actividades industriales, talleres e industrias de diversa índole, de cuyo funcionamiento en función de sus características como actividades Molestas, Insalubres, Nocivas o Peligrosas se deriva una afección a ciudadanos que habitan en viviendas próximas, ya sea por ruidos, vibraciones, olores o por el riesgo potencial que los materiales o el proceso productivo que desarrollan supone.

En cualquier caso, las quejas se presentan ante esta Institución tras haberse denunciado la situación, por lo general repetidamente, ante el Ayuntamiento correspondiente, y como consecuencia, ya del retraso por parte de la Administración en dar una respuesta, ya de la escasa efectividad, a juicio de los reclamantes, de las medidas adoptadas. Hay que hacer notar que en todos los supuestos se intenta mediar ante el Ayuntamiento para la solución del problema concreto, lo que se traduce en un seguimiento de las quejas y de las actuaciones municipales (expedientes DI-416/89, 588/89, 621/89, 624/89, 673/89, 701/89, 5/90, 16/91), hasta que se soluciona el problema que afecta al ciudadano, y procedemos al archivo del expediente. Ello no quiere decir sin embargo que la situación objetivamente sea la deseable para una correcta atención a los derechos de los ciudadanos reclamantes, y prueba de ello es que temáticamente, dentro de este área de funcionamiento de la Institución, las quejas relativas a la vulneración de derechos que se deriva de la actividad administrativa en materia de actividades sometidas al Reglamento de Actividades y al Reglamento de Espectáculos, a las que nos referimos en este epígrafe, constituyen un bloque significativo y constante.

Del análisis de esta problemática, pueden apuntarse ciertas cuestiones de carácter general:

1.<sup>a</sup> Denuncias, actuación administrativa y derechos de los ciudadanos afectados.

El problema derivado de las molestias por ruidos u otros motivos que los establecimientos públicos o

industriales ocasionan tiene sus propios cauces de solución. Sin embargo no puede afirmarse que los derechos de los ciudadanos que padecen unas molestias concretas tenga una respuesta efectiva en la actuación administrativa, como lo demuestra el seguimiento que esta Institución viene haciendo de las quejas, del que resulta que transcurren plazos largos de tiempo hasta que el ciudadano ve solucionado su problema.

Parte de la cuestión reside en el mecanismo previsto en el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas (R.A.M.I.N.P.) de 30 de noviembre de 1.961 para la corrección de deficiencias, que en la práctica se traduce en un proceso largo e inadecuado para garantizar los derechos del ciudadano que padece las molestias, si el titular del establecimiento incumple los requerimientos que la Administración formula para ajustarse a la normativa. En este sentido, basta mencionar que la retirada de la licencia y consiguiente clausura y cese de la actividad, como medida última para que se introduzcan las medidas que eliminan las molestias, podría efectuarse después de impuestas tres multas. Es acorde con los principios que han de regir la intervención administrativa al agotar los medios previstos que sean menos restrictivos, hasta llegar a la medida sancionadora última del cierre de un establecimiento, con los perjuicios que ello ocasionará; pero es cierto que la cuantía de las multas que los Alcaldes pueden imponer, en muchos de los supuestos, no sirve como acicate para la adopción de medidas ni disuade al responsable del establecimiento para cesar en razón a las molestias que ocasiona. Si a ello añadimos las comprobaciones y trámites necesarios para adoptar los acuerdos, que se acomodan a las necesidades y medios de que los Ayuntamientos disponen, el resultado suele ser que el ciudadano reclamante tiene que seguir soportando las molestias, denunciadas y comprobadas por la Administración, ante la ineffectividad de las medidas administrativas, que le sitúan en una indefensión que denuncia ante esta Institución.

Sin embargo, las dificultades que se han apuntado en la aplicación del régimen de corrección de deficiencias del Reglamento de Actividades no pueden justificar la situación del ciudadano reclamante. La cuestión no es si habría de modificarse el texto reglamentario o si habrían de endurecerse las medidas represivas, sino que por la Administración debería profundizarse en la aplicación efectiva de medidas preventivas, que el Reglamento prevé, para garantizar el correcto funcionamiento de las actividades; para evitar el conflicto que tiene lugar al constatar las molestias o el riesgo potencial que un establecimiento en funcionamiento ocasiona, cuya clausura ocasionaría perjuicios evidentes, y en cuya tesitura el ciudadano afectado, por el simple hecho de vivir donde vive, es «condenado» a seguir padeciendo la situación irregular, que la Administración en muchos casos ha comprobado.

En definitiva, en el estado de la cuestión confluyen una serie de factores sobre los que los Ayuntamientos respectivos tienen plena capacidad de decisión, y sobre los que están obligados a actuar, en atención a los derechos afectados de los ciudadanos. No sólo es necesario disponer de los medios para atender las denuncias que se

presentan, debe agilizarse además la respuesta a las mismas, y deben arbitrarse las medidas necesarias para que el mecanismo preventivo que supone el otorgamiento de las licencias municipales para el desarrollo de una actividad sea una garantía de su funcionamiento en las condiciones exigibles, y la vía para evitar los conflictos y la lesión de derechos que se produce tras tolerar el funcionamiento de un establecimiento que ocasiona molestias.

#### *Expediente DI-82/91-E*

Con respecto a esta problemática, es sintomática a la presente queja en la que se denunciaban los ruidos que producía una industria en Calamocha y que motivó una Sugerencia en los siguientes términos:

*Según información facilitada por el Ayuntamiento, la actividad de referencia, dedicada a «conservas y salazones mediante envasado hermético y esterilizado», fue denunciada por la ciudadana presentadora de la queja y otros vecinos ante la Corporación municipal.*

*Como consecuencia de dicha denuncia, la Alcaldía acordó con fecha 30 de enero de 1991 requerir al titular de la actividad para que solicitase licencia municipal de apertura, en cumplimiento de lo dispuesto en el RAMINP de 30 de noviembre de 1961, aportando la documentación exigida por la normativa aprobada por la D.G.A. en desarrollo de dicho texto.*

*El Ayuntamiento informa asimismo que el inmueble, por razón del uso y de acuerdo con la normativa urbanística, puede albergar la actividad, previa calificación y medidas correctoras adecuadas, encontrándose en trámite la solicitud de licencia y calificación de la actividad, con arreglo al citado Reglamento.*

*Extraña sin embargo que el Ayuntamiento no haya adoptado medidas en relación con las molestias por ruidos que el funcionamiento de la actividad industrial al parecer viene ocasionando a los vecinos, de conformidad con lo previsto en los artículos 34 y siguientes del Reglamento. Aun cuando las previsiones de estos preceptos se refieren a actuaciones administrativas a realizar en las actividades clasificadas una vez «obtenida la licencia de instalación» (art. 34), y la comprobación verse sobre «el incumplimiento de las condiciones exigidas en la licencia» (art. 35), entendemos que la irregularidad que implica el funcionamiento de una actividad clasificada sin licencia y, por tanto, sin que conste que aquélla cuenta con todas las garantías exigibles para su desarrollo, necesariamente ha de provocar que el Ayuntamiento que tiene constancia de que se han denunciado las molestias que al parecer ocasiona, ejerza sus facultades de comprobación, y requiera, en su caso, la corrección de las deficiencias comprobadas para eliminar las molestias.*

*A los efectos que compete examinar a esta Institución en la defensa de los derechos de los ciudadanos interesa no tanto el hecho de que una*

*actividad se encuentre en funcionamiento sin disponer de la oportuna licencia, lo que constituye una irregularidad en términos estrictamente jurídicos, aunque también de ella pueden derivarse consecuencias lesivas para los ciudadanos; interesa, en el caso que nos ocupa, la indefensión en que se encuentra el ciudadano ante la Administración cuando, tras denunciar la situación que padece, aquélla no actúa en orden a darle una solución en el menor plazo de tiempo posible.*

*Esa situación de indefensión es la que ha provocado la actuación del Ayuntamiento en el presente caso al no haber procedido a comprobar las molestias denunciadas, y resolver lo procedente a la vista de la comprobación, paralelamente a la actuación municipal tendente a la legalización de la actividad que se ejerce sin licencia.*

*En consecuencia con lo expuesto, vistas las funciones que me encomienda la Ley 4/85, de 27 de junio, reguladora de El Justicia de Aragón, he resuelto lo siguiente.*

*Formular SUGERENCIA formal al Ayuntamiento de Calamocha para que, en ejercicio de las competencias atribuidas por el RAMINP, proceda a la comprobación de las molestias por ruidos que el ciudadano promotor de la presente queja viene denunciando le ocasiona la actividad industrial que se ejerce en la c/ Las Fábricas, 2, poniendo fin a la situación de indefensión en que se encuentra ante la ausencia de una respuesta de la Administración a este respecto.*

*Todo ello, sin perjuicio de la resolución que se adopte en el expediente en trámite de la legalización de la actividad, habida cuenta que la misma se encuentra en funcionamiento; y al objeto de evitar que en su caso se sigan irrogando perjuicios a los denunciantes hasta tanto la actividad disponga de la oportuna licencia municipal, y, por tanto, se haya comprobado que reúne los requisitos exigibles en atención a su carácter molesto.*

El expediente no ha sido archivado, pues el Ayuntamiento ha manifestado que carece de aparatos y técnica para realizar la comprobación, la cual ha solicitado la Diputación General de Aragón.

## 2.ª Licencias municipales para el funcionamiento de actividades.

Ya hemos apuntado la importancia que para garantizar el funcionamiento correcto de un establecimiento se deriva del trámite de otorgamiento de la licencia municipal. Lamentablemente, los Ayuntamientos no siempre prestan la atención debida a esta elemental función, lo que, a los efectos que esta Institución la competen, constituye una clara vulneración de los derechos que asisten a los particulares afectados por un establecimiento.

*Expediente DI-294/90-E*

Es el caso de la situación planteada con motivo de la queja, que dio lugar a la Resolución dirigida al Ayuntamiento de Pinseque (Zaragoza) con fecha 20 de

mayo de 1991. Aun cuando el Ayuntamiento había recibido denuncias desde el año 1987 por el riesgo que podía suponer para los vecinos próximos el funcionamiento de una actividad industrial, que había sido ampliada sin que se hubiera concedido la licencia de instalación, no había adoptado ninguna medida al respecto. Transcribimos a continuación dicha Resolución:

*El ciudadano que ha comparecido ante esta Institución viene denunciando desde el año 1.987 ante la Administración Pública la problemática derivada, en principio, de la construcción de una nave y, posteriormente, del ejercicio de una actividad industrial en dicha nave, a unos 50 metros de la urbanización «Las Planillas», en suelo destinado a uso residencial y no industrial, con el consiguiente peligro, por tratarse de una actividad dedicada a la fabricación de poliuretano, para los habitantes más cercanos.*

*De la información facilitada por los organismos a que se ha hecho referencia, resulta que:*

*a) Con fecha 24 de noviembre de 1983 se concedió licencia municipal de instalación a D.... para la fabricación de piezas de poliuretano inyectado, a desarrollar en una nave anexo a la que es objeto de reclamación. En la tramitación de dicha licencia la Comisión Provincial de Actividades Molestas de Zaragoza acordó calificarla como molesta y peligrosa, por ruidos, vibraciones, aparatos a presión y productos combustibles, considerando las medidas correctoras suficientes y el emplazamiento adecuado.*

*b) Con fecha 15 de septiembre de 1987 se concedió por el Ayuntamiento de Pinseque licencia de obras a D.... para la construcción de una nave agrícola.*

*c) El ciudadano formula denuncia el 1 de diciembre de 1987 ante el Ayuntamiento de Pinseque por la construcción de la nave y ante la Comisión Provincial de Urbanismo y la Comisión Provincial de Medio Ambiente en los años 1987, 1988, 1989 y 1990.*

*A la vista de ello, los Servicios Técnicos de la Comisión Provincial de Urbanismo efectúan con fecha 10 de agosto de 1989 visita de inspección. En resumen, informan que en la zona se encuentran adosadas y comunicadas interiormente dos naves; una en la que realiza actividad destinada a la fabricación de poliuretano; y otra, para la que se solicitó licencia como nave de tipo agrícola, destinada a almacén de productos derivados de su actividad, concedida el 15 de septiembre de 1987. Por los Técnicos se informa que visitadas internamente las dos naves, ambas se destinan a actividad industrial, con instalación de maquinaria y almacén de los materiales necesarios.*

*d) La respuesta de la Administración ante la problemática expuesta por el ciudadano se ha centrado en la presunta infracción urbanística, por construcción de una nave industrial en suelo de uso residencial.*

*A ese respecto, el Ayuntamiento de Pinseque informó a la Comisión Provincial de Urbanismo con*

fecha 21 de noviembre de 1989 que las obras ejecutadas se ajustan a la licencia concedida y que el Proyecto se ajusta a las Normas Subsidiarias de Planeamiento.

A la vista de ello y de la normativa urbanística de aplicación, la Comisión Provincial de Urbanismo estima que la licencia se ajusta al Plan Parcial y a las Normas Subsidiarias de Planeamiento.

Por lo que se refiere a la licencia de apertura de la actividad, la Comisión Provincial de Medio Ambiente fue informada por el Ayuntamiento de Pinseque del expediente instruido en el año 1.983 y comunicó al ciudadano que habría de dirigirse a la Alcaldía para la resolución del tema. Esta información se refiere, sin embargo, a la actividad industrial inicial, y no a la ampliación sobre la que versa la queja, como queda de manifiesta en la información facilitada a esta Institución por el Ayuntamiento con fecha 5 de abril de 1991, según la cual no hay petición formal ni documentación técnica a los efectos del R.A.M.I.N.P.

De lo expuesto en los apartados anteriores se concluye que se ha efectuado una ampliación en la actividad industrial autorizada mediante licencia municipal de 24 de noviembre de 1.983 para fabricación de piezas de poliuretano inyectado, sin que se haya solicitado nueva licencia de instalación y apertura ni se haya presentado el proyecto técnico exigible con arreglo a lo previsto en el artículo 29 del R.A.M.I.N.P. En este sentido la información del Ayuntamiento de Pinseque de que, al no existir petición formal y demás documentación técnica, no ha lugar la aplicación del citado Reglamento, es insostenible desde el punto de vista de las competencias que el mismo atribuye a la Administración municipal.

En primer lugar, porque las prescripciones del Reglamento afectan a todas las actividades (instalaciones, establecimientos, industrias, almacenes, etc.) que sean susceptibles de ser calificadas como molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, en atención a las definiciones del artículo 3º; y su finalidad es que las actividades calificadas no produzcan incomodidades, no alteren las condiciones normales de seguridad e higiene del medio ambiente ni ocasionen daños u originen riesgos graves para las personas o los bienes.

En segundo lugar, porque el mecanismo idóneo que articula el Reglamento para las finalidades descritas es el control a través de la licencia municipal de instalación y apertura, estableciendo en su artículo 34 que, una vez obtenida la licencia de instalación, deberá girarse visita de comprobación con carácter previo al inicio de su ejercicio; trámites que se han omitido en el presente caso, con el consiguiente desconocimiento por parte del Ayuntamiento de las características de la actividad, su repercusión en el medio ambiente y los sistemas correctores que en su caso se utilicen, y la falta de control sobre la eficacia de los mismos y las garantías para la seguridad de personas y bienes.

En tercer lugar, porque aunque obviamente la concesión de licencias precisa de la solicitud previa por

parte del interesado, la falta de solicitud no es óbice, sino, en todo caso, motivo para que el Ayuntamiento, con arreglo a lo previsto en el artículo 6º del Reglamento de Actividades, exija, en el ejercicio de sus competencias, el cumplimiento de las disposiciones en él reguladas y que le están encomendadas.

De la falta de licencia municipal de instalación y apertura se deriva otra circunstancia, que constituye el fondo de la cuestión reiteradamente planteada por el ciudadano ante la Administración, que no es otra que el supuesto incumplimiento de la normativa urbanística del uso que se ejerce en la ampliación de la actividad, llevada a cabo al amparo de la licencia municipal de obras concedidas con fecha 15 de septiembre de 1.987.

Con arreglo al artículo 30 del Reglamento de Actividades, en la tramitación de la licencia el Ayuntamiento, informará, entre otros extremos, si el uso y emplazamiento están de acuerdo con los Planes de ordenación urbana y las Ordenanzas Municipales. Al no existir solicitud de la licencia de instalación, el Ayuntamiento de Pinseque no ha informado si el uso industrial que se ejerce en el emplazamiento de referencia se ajusta a la normativa urbanística.

La respuesta de la Administración con competencias urbanísticas, el Ayuntamiento de Pinseque y, subsidiariamente, la Comisión Provincial de Urbanismo, se ha atendido, atendiendo más al tenor de los escritos-denuncia del ciudadano que al fondo de la cuestión, a pronunciarse sobre la legalidad de la licencia de obras concedida. El destino de la construcción autorizada es de carácter agrícola, según se desprende de la información facilitada, y en base a ello tanto el Ayuntamiento como la Comisión Provincial de Urbanismo se han pronunciado sobre la legalidad de las licencias de obras. Sin embargo ha quedado de manifiesto que el destino real de la nave es de carácter industrial, lo que vendría a contradecir las condiciones de la licencia concedida.

En base a lo anterior, entendemos que la respuesta dada por la Administración al ciudadano es incompleta pues no se ajusta ni al estado real de las cosas ni a la cuestión de fondo que plantea el ciudadano. Aunque el destino que figura en la licencia de obras se ajuste a la normativa urbanística, el uso que se desarrolla no se ajusta a aquélla, habida cuenta que, como se ha comprobado por los Técnicos de la Comisión Provincial de Urbanismo, la nave construida se ha destinado a actividad industrial; y, en segundo lugar, no figura informe sobre si el uso que se desarrolla es conforme con los Planes de ordenación urbana y las Normas Urbanísticas.

Por otra parte, aun cuando el permiso de obras no prejuzga la decisión que se adopte sobre la licencia de apertura, con arreglo al artículo 22.3 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, la intervención urbanística sobre la edificación y uso del suelo exigiría la respuesta de la Administración en defensa de la legalidad urbanística, ante la dedicación de una construcción a uso distinto del previsto en la licencia de obras.

*Por todo lo expuesto, en uso de las atribuciones que me confiere la Ley 4/85, de 27 de junio, reguladora de El Justicia de Aragón, he adoptado la siguiente*

### RESOLUCION

**PRIMERA:** Formular Recomendación al Ayuntamiento de Pinseque (Zaragoza) para que proceda a regularizar la situación administrativa de la ampliación de la actividad industrial que se ejerce en el Camino las Planillas, s/n, de esa localidad, de la que es titular D. ... dedicada a la fabricación de piezas de poliuretano, con arreglo a lo previsto en los artículos 29 y siguientes del R.A.M.I.N.P.

**SEGUNDA:** Recordar al Ayuntamiento de Pinseque que es de competencia municipal velar por el cumplimiento de las disposiciones del citado Reglamento y el ejercicio, de las facultades sancionadoras, según prevé su artículo 6º.

**TERCERA:** Dar traslado de la presente a las Comisiones Provinciales de Urbanismo y de Medio Ambiente de Zaragoza para que, en su caso, adopten las medidas necesarias con arreglo a las competencias atribuidas por los Reglamentos de Disciplina Urbanística y de A.M.I.N.P.

Hay que apuntar que en agosto de 1991 por la Corporación se nos informa que ha solicitado del titular de la actividad que regularice su situación administrativa.

#### Expediente DI-193/90-E

Si nos referimos a la indefensión en que se sitúa al ciudadano que sufre las molestias, también hemos de hacer mención a otro aspecto fundamental en el control preventivo de este tipo de actividades, que corresponde a la Administración Local a través de la licencia municipal, que puede dar lugar a situaciones de indefensión, en este caso para los titulares de los establecimientos. Es el caso de un ciudadano que habiendo solicitado la licencia urbanística del Ayuntamiento ve clausurado su establecimiento precisamente por carecer de licencia, sin que hubiera tenido noticia de la resolución que se hubiera adoptado en relación con su solicitud; esta actuación da lugar a la presentación de la queja ante El Justicia, que dio lugar a las Sugerencias contenidas en la resolución de 16 de abril de 1991, que fueron aceptadas por la Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Zaragoza. El ciudadano planteaba en particular la paralización del expediente administrativo; pero entendiendo El Justicia que en este extremo no se había producido irregularidad, sí se detectaron otras cuya corrección ciertamente tenía el interés de mejorar el servicio que la Administración presta, en atención no sólo al particular que presentaba la queja sino al conjunto de ciudadanos que como administrados acuden a la Administración y tienen el derecho a exigir de ésta la resolución de sus solicitudes y no el silencio por respuesta.

Tras proceder al análisis de la documentación recibida, para posibilitar el pronunciamiento de El Justicia sobre la

procedencia o no de la queja presentada, se llegó a los resultados que a continuación se exponen:

#### 1.º Tramitación del expediente de licencia urbanística (3026645/89)

La solicitud de licencia, de fecha 30 de noviembre de 1988, tuvo entrada en el Registro del Ayuntamiento el 16 de febrero de 1989. En fase de instrucción se emiten los oportunos informes técnicos y se lleva a cabo la preceptiva información pública y vecinal.

La tramitación se paraliza el 12 de junio de 1989 mediante citación que se efectúa al interesado para que duplique los sanitarios existentes en el local; citación que fue recibida el 16 de junio de 1989 y en la que se concedía un plazo de 15 días para subsanar dicha deficiencia.

Ante la falta de comparecencia del interesado, se le cita nuevamente con fecha 17 de noviembre de 1989 en trámite de audiencia previo a la desestimación de la solicitud de licencia formulada. Recibida esta segunda citación con fecha 22 de noviembre de 1989 y no figurando alegación del interesado, mediante informe de 13 de enero de 1990 se propone la desestimación de la licencia, propuesta que es aprobada por el Consejo de Gerencia en sesión celebrada el 22 de enero de 1990.

En esas fechas, concretamente el 17 de enero de 1990, se aporta por el interesado Anexo al proyecto en contestación a la citación inicial de 12 de junio de 1989. Se alega que esa misma documentación había sido presentada en el Ayuntamiento el 4 de julio de 1989; sin embargo, el ciudadano reclamante no ha justificado este extremo, ni hay constancia del mismo en la copia del expediente administrativo remitido, por lo que difícilmente puede admitirse esa información careciendo de apoyo documental.

De lo anterior resulta que el acuerdo adoptado por el Consejo de Gerencia con fecha 22 de enero de 1990, basado en la propuesta de 13 de enero de 1990, no tuvo en cuenta la documentación aportada por haberse efectuado con posterioridad a la propuesta; por tanto, incurrió en error, pues en su virtud las circunstancias de hecho y de derecho habían variado. Error que entendemos se debe a la complejidad de los servicios y de la actividad administrativa y que, en su caso, habría de rectificarse por las vías previstas en la Ley de Procedimiento Administrativo.

Sin embargo, en lo expuesto no puede apreciarse una paralización del expediente de solicitud de licencia imputable a la Administración. En todo caso, se observa una flexibilidad que lleva consigo una ampliación tácita de los plazos legalmente establecidos para la instrucción del expediente que por lo general beneficiaría al solicitante de la licencia.

Otra cuestión es el retraso en la notificación del acuerdo de desestimación, que se comunicó mediante oficio de 8 de febrero de 1990, pero que no fue remitido por procedimiento administrativo hasta el 7 de marzo

siguiente, excediendo el plazo previsto en los artículos 194 y 195 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, y que vino a coincidir prácticamente con la clausura del establecimiento.

2.º Clausura del establecimiento (expediente 3066374/89)

Por acuerdo de la Alcaldía-Presidencia de 7 de marzo de 1990 se resuelve clausurar el establecimiento de referencia «por carecer de la preceptiva licencia municipal de apertura en evitación de riesgo para los usuarios del mismo y de las molestias para el vecindario».

Sin embargo, la orden de clausura aparentemente ignora la solicitud de licencia que el interesado había formulado, aún tratándose de licencia urbanística y no de apertura; de lo que resulta que el ciudadano ve cerrado su establecimiento sin que le conste que su solicitud hubiera sido resuelta y una vez que había dado cumplimiento a lo exigido hasta ese momento por la Administración para la concesión de la licencia.

Es incuestionable la competencia municipal para el cierre de actividades por carecer de licencia de apertura, que puede ejercer en cualquier momento. Sin embargo, en el presente caso, además de desconocer el interesado la desestimación de su solicitud de licencia, se da una aparente falta de conexión entre las dos actuaciones municipales que, en el iter lógico del actuar administrativo, están relacionadas, puesto que el cierre de un establecimiento por carecer de licencias, si se ha formulado una solicitud, traería su causa de la desestimación o denegación de la licencia.

Por ello entendemos que será conveniente que en caso de que la Administración ordene el cierre de una actividad que carece de licencia municipal, el interesado tenga conocimiento de la resolución que, en su caso, se haya adoptado sobre su solicitud de licencia, para evitar la situación de indefensión a que puede dar lugar el silencio de la Administración.

3.º Por último, examinada la documentación obrante en el expediente de queja, se observa falta de conexión entre los Servicios Municipales en razón a las molestias denunciadas por los vecinos, ocasionadas por actividades como la que nos ocupa. En el presente caso, en el trámite de información vecinal, ciudadanos habían alegado padecer molestias por ruidos; sin embargo, el Servicio de Licencias tramitó las licencias municipales, urbanísticas y de apertura, sin disponer del informe técnico referido al cumplimiento de las Ordenanzas Municipales de Protección del Medio Ambiente, que se había emitido en expedientes incoados en el año 1989, tramitados por el Servicio de Medio Ambiente.

Por ello, sería deseable que se aunasen esfuerzos entre los Servicios administrativos implicados en la concesión de licencias y la disciplina ambiental que redundasen en una mayor diligencia y efectividad, tanto para el propietario de la actividad como para los ciudadanos afectados por las molestias, de la actividad administrativa.

En consecuencia, vistas las funciones que encomienda la Ley 4/85 de 27 de junio, reguladora de El Justicia de Aragón, tomó la siguiente

### RESOLUCIÓN

PRIMERO: Declarar que no se aprecia irregularidad en la actuación de la Administración y en relación con la queja formulada sobre paralización del expediente administrativo de licencia urbanística, según se ha expuesto en el apartado primero de los que anteceden, por lo que procede comunicarlo así al interesado y archivar el expediente.

SEGUNDO: Sugerir, al Ayuntamiento de Zaragoza que procure, en los supuestos en que se acuerde la clausura de actividades por carecer de licencia municipal, que el titular afectado tenga conocimiento de las actuaciones administrativas que han dado lugar al cierre del establecimiento y, en particular, de la resolución de la solicitud de licencia que en su caso hubiera formulado, con el fin de conseguir una mayor eficacia de la actividad administrativa sin merma de la seguridad jurídica.

TERCERO: Sugerir asimismo al Ayuntamiento de Zaragoza que procure, en los supuestos en que se haya constatado deficiencias en las actividades que ocasionen molestias a los vecinos, arbitrar una coordinación entre los Servicios Municipales afectados en beneficio tanto del propietario de la actividad como de los ciudadanos afectados por las molestias.

Como ya hemos dicho, las sugerencias fueron aceptadas formalmente por el Ayuntamiento de Zaragoza con el que en esta materia mantenemos contactos continuos y que ha acogido en sus justos términos la labor mediadora que esta Institución lleva a cabo, aunque desconocemos que medidas concretas habrán sido adoptadas. En este aspecto, hay que insistir en la necesidad de que las licencias municipales cumplan efectivamente su función, entre otras, de prevención de que las actividades que pretendan ser puestas en funcionamiento reúnan las condiciones exigibles con arreglo a la normativa para no ocasionar molestias, de manera que los derechos de los titulares de las mismas y de los afectados por su ejercicio se encuentren desde su inicio garantizados.

### Expediente DI-13/91-E

Por último, conviene apuntar la conveniencia de que la participación pública, que en las licencias sujetas al R.A.M.I.N.P. se instrumenta a través de los trámites de información pública y vecinal, se efectúe de manera que no se convierta en un «trámite» más, en el sentido peyorativo de la palabra; sino en el cauce efectivo para que los ciudadanos afectados por actividad vengan a defender sus derechos e intereses.

Así se puso de manifiesto en la resolución dirigida con motivo de esta queja al Ayuntamiento de Teruel, en la que además del pronunciamiento sobre la actuación

administrativa llevada a cabo por la corporación para atender la denuncia formulada por ruidos y vibraciones, sugiriendo la adopción de medidas específicas para garantizar los derechos del ciudadano, manifestábamos la conveniencia de que las notificaciones y anuncios al público se llevasen a cabo de forma comprensible para favorecer la participación de los ciudadanos.

#### *1ª.- Cumplimiento de la N.B.E.-C.A.-88-*

*Con carácter previo, debe analizarse la reiterada alegación del ciudadano sobre el incumplimiento de la Norma Básica de Edificación sobre Condiciones Acústicas en los Edificios (N.B.E.-C.A.-81), aprobada por Decreto 1909/81, de 24 de julio, y modificada en los años 1.982 y 1988. Dicha Norma, de obligatoria observancia en todos los proyectos y construcciones de edificaciones públicas y privadas a partir de su entrada en vigor, no contempla el acondicionamiento acústico de los locales, que es el extremo al que se refiere la queja presentada por el ciudadano.*

*El acondicionamiento acústico de los locales viene siendo regulado por las Ordenanzas Municipales, aprobadas por los Ayuntamientos respectivos en ejercicio de las competencias atribuidas en materia de protección del medio ambiente. Con ellas se cubre este vacío legal y se establecen los límites y condiciones exigibles a las actividades molestas por ruidos y vibraciones superando el carácter orientativo o indicativo de las condiciones acústicas del ambiente exterior e interior, reflejadas en la N.B.A.-C.A.-88.*

#### *2ª.- Tramitación de la licencia municipal de instalación y apertura*

*El titular de la actividad a que se refiere la queja formuló con fecha 25 de junio de 1.987 solicitud de licencia de instalación para industria de hostelería, que fue notificada personalmente a los vecinos colindantes al local, en base al informe emitido por la Policía Local el 26 de junio de 1.987, según se ha justificado por el Ayuntamiento de Teruel. El ciudadano alega que todos los vecinos de escalera fueron notificados de la instalación, excepto él; sin embargo, figura notificación efectuada a D.... a los efectos del artículo 30 del R.A.M.I.N.P., que habitaba el piso 2º dcha.; según el citado informe de la Policía, que fue recibida con fecha 1 de julio de 1.987. Se dirigió por tanto notificación a la persona que ocuparía en ese momento el piso.*

*A tenor de lo establecido en el artículo 30.2.a) del Reglamento citado, la notificación personal se efectúa al «vecino» inmediato al lugar del emplazamiento propuesto, atendiendo así a la situación de hecho de los más directamente afectados por la instalación proyectada, que son los que habitan u ocupan una vivienda o local. Por tanto entiendo que la actuación municipal se ha ajustado a las prescripciones legales.*

*La extensión del trámite de notificación personal a otros titulares de derechos; como son los propietarios, es una cuestión interpretativa; si bien el Reglamento tiene una consideración específica para los vecinos,*

*asegurando su participación, también es cierto que en las circunstancias actuales (renovación de contratos de arrendamiento, depreciación incluso de la propiedad como consecuencia de la instalación de actividades clasificadas, por ejemplo) interesaría a otros titulares de derechos la participación en el procedimiento de autorización. Ahora bien, atendiendo a lo expuesto, entiendo que la información pública que se instruye en el expediente es el cauce adecuado para la defensa de estos derechos e intereses, de forma que no se produzca indefensión, y sin necesidad de la notificación personal.*

*Otra cuestión es la necesidad de que la información pública y vecinal que se practique se efectúe en condiciones que garanticen efectivamente la participación pública y eviten toda posible indefensión. En este sentido, parece conveniente que los anuncios y comunicaciones dirigidos al público con motivo de este trámite vinieran a reflejar de forma comprensible para la población al menos la actividad que se pretenda ejercer, con el fin de garantizar esa participación. La publicidad de estas actuaciones y la finalidad que se persigue con las mismas podría verse dificultada por expresiones genéricas de denominación de la actividad o expresiones de difícil comprensión, siempre que sea posible dar otras. Aunque estas expresiones vengan dadas por la solicitud de licencia del interesado, la Administración pudiera modificarlas o concretarlas en atención precisamente de la efectividad de la participación.*

*En el presente caso, la solicitud de licencia se formuló para «actividad de hostelería», un término genérico que incluiría restaurantes, disco-pubs o discotecas, entre otros. La distinción entre estas actividades administrativamente puede carecer de relevancia, pero podría afectar a la participación pública y, por ende, al ejercicio de derechos por los ciudadanos.*

#### *3ª.- Molestias por ruidos y vibraciones*

*Por el Ayuntamiento de Teruel se ha remitido informe con el resultado de la inspección girada el 8 de febrero de 1991, según el cual no se observa incumplimiento de la Ordenanza contra ruidos por cuanto, con nivel de emisión sonora en el local de 90 dBA, el nivel de inmisión medio en la vivienda no supera el ruido de fondo, de 31 dBA; a pesar de observarse que incumple en 1 dBA el nivel de inmisión y el aislamiento acústico (30 dBA y 60 dBA son los niveles permitidos, frente a 31 dBA y 59 dBA que se miden). Todo ello con arreglo a lo dispuesto en los artículos 11 y 14 de la Ordenanza Municipal.*

*No se observa, por tanto, irregularidad en la actividad administrativa. Cabe hacer, sin embargo, ciertas observaciones.*

*a) En cuanto a la manifestación del ciudadano de que la actividad carecería del proyecto acústico previsto por la Ordenanza Municipal contra Ruidos y Vibraciones, aprobada en febrero de 1988, es previsible que el Ayuntamiento no lo haya exigido por tratarse de*

*una actividad cuyas licencias se encontraban en trámite a la entrada en vigor de la Ordenanza (la calificación de la Comisión Provincial de Medio Ambiente se emitió con fecha 12 de enero de 1988, aunque la licencia de apertura para disco-bar se concedió en 20 de febrero de 1989); para estos supuestos, la Disposición Transitoria establece la obligación de cumplir los niveles máximos de inmisión, implantando las medidas técnicas correctoras necesarias, pero no la presentación de proyecto acústico.*

*En este sentido, hay que destacar la importancia del proyecto acústico como instrumento técnico relativo a las condiciones de una actividad, indispensable para concluir con garantía si una actividad cumpliría los niveles de inmisión, y del que se podrían extraer con fiabilidad si son necesarias medidas técnicas correctoras. Si a ello se añaden características constructivas peculiares como al parecer ocurriría en el presente caso, en el que, según manifiesta el ciudadano, vivienda y actividad han sido parate de una misma edificación, y que se comunican a través de refugios, un examen de las condiciones técnicas que concurren pudiera ser necesario para determinar si los niveles de inmisión que incumplirían la Ordenanza.*

*Por otra parte, el ciudadano se refiere a las molestias ocasionadas por sonidos específicos (funcionamiento de video, juego de billar). Teniendo en cuenta que, en función de parámetros técnicos, la absorción acústica y el comportamiento de los materiales utilizados difiere según la fuente municipal, de si el aislamiento acústico instalado sería suficiente para garantizar la ausencia de molestias y el cumplimiento de los niveles de inmisión.*

*Por todo lo expuesto, en uso de las atribuciones que me confiere la Ley 4/85, de 27 de junio, reguladora de El Justicia de Aragón, he adoptado la siguiente*

### RESOLUCIÓN

*PRIMERA: Declarar que no se aprecia irregularidad administrativa en la actuación municipal relativa a la tramitación de la información vecinal efectuada en su día en el expediente de licencia de instalación de la actividad de pub, a que se refiere la queja, puesto que se efectuó notificación personal al vecino que ocupaba el piso 2º derecha.*

*SEGUNDA: No obstante lo anterior, SUGERIR al Ayuntamiento de Teruel que la tramitación de la información pública y vecinal, prevista en el artículo 30.2 del R.A.M.I.N.P., se efectúe en lo posible evitando términos ambiguos de forma que sirva efectivamente a la participación pública y se evite la posible indefensión de los ciudadanos afectados.*

*TERCERA: Asimismo, SUGERIR al Ayuntamiento de Teruel que adopte las medidas oportunas para garantizar el cumplimiento de los niveles máximos de emisión e inmisión de la actividad objeto de la queja, habida cuenta que es anterior a la*

*Ordenanza Municipal contra Ruidos y Vibraciones, a tenor de lo expresado en la consideración tercera.*

Las cuestiones expuestas pretender dar una idea de los problemas detectados con motivo de las numerosas quejas formuladas en esta materia ante la Institución. Hay que hacer notar que en muchos de los supuestos no ha existido sugerencia expresa al Ayuntamiento competente, y lo que se ha hecho es un seguimiento de sus actuaciones hasta la solución del problema que afectaba al ciudadano, en ejercicio de la función mediadora de la Institución.

### 5.5. Asuntos de anteriores informes

Como hemos apuntado al principio, Medio Ambiente tiene una especial complejidad que produce el que determinados expedientes tengan una dilatada tramitación.

Situación medioambiental en el Moncayo:

Ya en informes de años anteriores (pags. 106 y 107 del Informe de 1989 y 118 del de 1990) nos referíamos a la problemática derivada del conflicto por la construcción de una urbanización en el término municipal de Añón del Moncayo, lindante con el término de Alcalá. La polémica motivó la intervención de El Justicia, que recomendó a la D.G.A., entre otros extremos, que elaborara un plan de ordenación territorial de la zona del Moncayo. Habiéndose aprobado por ley 1/1992, de 17 de febrero, medidas para la ordenación integral del Somontano del Moncayo (BOA 28-2-92).

El asunto, sin embargo, no se encuentra concluido, como lo muestra que varios ciudadanos y entidades sigan manifestando su preocupación por las obras y actuaciones que se seguían realizando en la urbanización y reclamaban la atención de las Administraciones Públicas sobre los problemas y perjuicios que aquellas ocasionaban en el municipio de Alcalá.

El conflicto estaba presente con fuerza, como pudo constatar personalmente El Justicia en la visita que realizó a varios municipios de la zona el 18 de junio de 1991 (Vera de Moncayo, Borja, Alcalá y Añón del Moncayo). Además de la afección que el vertido de aguas residuales de la urbanización podía suponer para el abastecimiento del municipio de Alcalá, pues las obras estaban en avanzado estado de ejecución aunque se carecía de la autorización de vertido del Organismo de Cuenca, el abastecimiento de la urbanización preocupaba a los habitantes de la Comarca, que veían peligrar sus propias demandas de agua, tanto para abastecimiento como para actividades económicas tradicionales (agricultura y ganadería).

Ello dio lugar a la Recomendación de esta Institución de fecha 17 de julio de 1991, dirigida a la D.G.A., en la que se le instaba para que comprobase el cumplimiento de las condiciones exigibles en las obras de urbanización y edificación, y particularmente las relacionadas con el abastecimiento y el vertido de las residuales, que carecían de la autorización del Organismo de Cuenca y de la que se

dio traslado al Ayuntamiento de Añón del Moncayo y a la Confederación Hidrográfica del Ebro.

Decía así el escrito de El Justicia.

*La queja se ha referido a la ejecución de edificaciones sin ajustarse a las condiciones de la licencia de obras, a las obras para abastecimiento de agua de un pozo diferente al autorizado por la Confederación Hidrográfica del Ebro, a la tala de un encinar sin autorización para las instalaciones de tratamiento de las aguas residuales y a la ejecución de las obras para el vertido de las mismas. Hechos que habían sido puestos en conocimiento de la Diputación General de Aragón, además de otros organismos oficiales, sin que se hubieran adoptado medidas al respecto.*

*La negativa repercusión entre los habitantes de este modelo de desarrollo urbano es sobradamente conocido, como nos consta por los diferentes sucesos acaecidos, que omitimos citar por ser de público conocimiento. Por esta razón, teniendo conocimiento del enfrentamiento existente entre los habitantes de la zona del Moncayo, motivado en parte por las obras de la Urbanización, El Justicia de Aragón visitó el 18 de junio de 1991 las localidades de vera de Moncayo, Borja, Alcalá de Moncayo y Añón de Moncayo, ofreciéndose a mediar en el conflicto planteado por la Urbanización, que hizo extensivo a la comisión de Propietarios que en los días siguientes entró en contacto con la Institución. La ausencia, sin embargo, de la Empresa promotora, parte asimismo en el asunto, ha venido a dejar sin efecto esta iniciativa.*

*Con independencia de lo anterior, examinada la queja y la información facilitada por las Administraciones afectadas sobre los extremos planteados, he adoptado la Resolución que figura al final de este escrito en base a los Antecedentes y Consideraciones que a continuación se exponen.*

#### ANTECEDENTES

##### I. Resolución de El Justicia de Aragón de 5 de julio de 1989

*Los posibles perjuicios que pudieran derivarse de la construcción de la Urbanización para el Parque Natural de la Dehesa del Moncayo y zonas adyacentes, motivó una Recomendación a la Diputación General de Aragón que, plasmada en ocho puntos, destacaba la necesidad de que por la Comunidad Autónoma se procediera con carácter de urgencia a la ordenación de los recursos naturales de la dehesa del Moncayo y su Somontano, a la elaboración del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural y, consecuentemente, a la paralización de las obras que se venían efectuando en la Urbanización. Todo ello en razón a que no existía un estudio del impacto ambiental de la Urbanización, ni una ordenación territorial global de la zona que garantizase una utilización óptima y racional de los recursos naturales de la comarca.*

*La Institución entendió que un modelo de planeamiento urbanístico que no contemplase el*

*beneficio comarcal, en un enclave natural privilegiado, y sin contar con un análisis del impacto ambiental y sociológico, no era en absoluto el adecuado; por ello recomendó asimismo a la Diputación General de Aragón que buscara la fórmula más adecuada de planificación conjunta en materia de urbanismo, que permitiera un equilibrio integral adecuado a las características peculiares de la zona.*

*En la Resolución ya se apuntaba a la preocupación de los pueblos aledaños por el vertido de aguas residuales de la Urbanización, y por el abastecimiento de aguas del nuevo asentamiento, en una zona en la que el agua es precisamente un elemento polémico.*

##### II. Grado de aceptación de la Recomendación de El Justicia

*Tras la Recomendación formulada y ante la falta de contestación de la Diputación General de Aragón, se remitieron sendos recordatorios al Gobierno Autónomo interesando el detalle de las gestiones realizadas y el grado de aceptación de la misma; manteniendo además contactos posteriores ante los diversos acontecimientos surgidos en relación a esta problemática.*

*Pese a no disponer de una contestación escrita, por Decreto 31/90 de la Diputación General de Aragón se aprobó el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de la Dehesa del Moncayo; y se ha presentado a Las Cortes el Proyecto de Ley de Ordenación Integral del Somontano del Moncayo, que remite a un Programa a elaborar, para desarrollarlo en el período 1991-1.994 por un importe de 1.200 millones de Ptas.-; encontrándose al parecer en trámite de redacción el Plan de Ordenación de Recursos Naturales del Moncayo.*

*Las obras de la Urbanización no se llegaron a paralizar. El Ayuntamiento de Añón, mediante Acuerdo Plenario de fecha 21 de julio de 1989, aprobó definitivamente el Proyecto de Urbanización, condicionando el uso de instalaciones y edificaciones a la presentación del permiso de vertidos.*

*Con fecha 1 de diciembre de 1989, el Ayuntamiento acuerda conceder licencia de obras para la construcción de 158 chales. Habida cuenta que las parcelas no tenían la condición de solar, se advierte que no se permitirá la ocupación de los edificios hasta que no esté realizada totalmente la urbanización y estén en condiciones de funcionamiento los suministros de agua y las redes de alcantarillado; en base a los artículos 41 y 42 del Reglamento de Gestión Urbanística.*

*La ejecución de las obras ha motivado la presentación de denuncias ante la Diputación General de Aragón, sobre los extremos a que nos hemos referido al inicio del informe; y ante la Confederación Hidrográfica del Ebro por cuanto, además de otros problemas planteados, el abastecimiento de aguas de la Urbanización y el vertido de sus residuales se encuentra sin resolver, a pesar de lo cual la constructora ha continuado ejecutando obras.*

### III. Abastecimiento y vertido de aguas

Esta cuestión fue abordada por las Administraciones que intervinieron en el proceso urbanístico, la local autónómica, aunque de forma insuficiente, si tener en cuenta, como ya se ha apuntado, que en el momento actual se encuentra aún pendiente de solución.

Merece la pena referirnos a la secuencia de administrativos que se han referido a esta cuestión para una mejor comprensión. Así resulta que:

**PRIMERO:** El Ayuntamiento de Añón, tras la aprobación inicial del Plan Parcial de fecha 6 de mayo de 1.985, establecía que la captación de agua podría realizarse en los manantiales de Valderriuso y de Valdeavéllano indistintamente, según lo acordara y decidiera el propio Ayuntamiento.

**SEGUNDO:** En el acuerdo de aprobación provisional, de fecha 5 de septiembre de 1.985, se exigió de la Promotora del Plan que acreditara la disponibilidad de agua suficiente para las necesidades de la Urbanización, decidiendo que la captación se hiciera del manantial de Valdemartín.

**TERCERO:** La Comisión Provincial de Urbanismo de la Diputación General de Aragón al acordar la aprobación definitiva del Plan Parcial con fecha 5 de diciembre de 1.986, significó al Ayuntamiento de Añón que no podría otorgar licencia de edificación hasta que se hubiera obtenido la concesión de abastecimiento de agua.

**CUARTO:** Por Resolución de la Confederación Hidrográfica del Ebro de 8 de marzo de 1989 se otorga la concesión de aguas subterráneas a derivar de un pozo situado a 115 metros del río Huecha, en término municipal de Añón, con destino al abastecimiento de la Urbanización, que quedaba supeditada a que el concesionario tuviera vigente la correspondiente autorización de vertido de aguas residuales.

**QUINTO:** Disponiendo de dicha concesión de aguas, el Ayuntamiento de Añón otorga la licencia de edificación de los 158 chalets con fecha 1 de diciembre de 1989. Sin embargo, el abastecimiento no parece resuelto puesto que por el Ayuntamiento de Añón se solicita en julio de 1990, la utilización de un sondeo ejecutado por la Diputación General de Aragón, para abastecimiento y riego de este núcleo de nueva implantación; habiéndose solicitado la concesión de aguas en el año 1991 ante la Confederación Hidrográfica del Ebro, que se encuentra en trámite.

**SEXTO:** La autorización de vertido de aguas residuales se encuentra en período de información pública, como consecuencia de las modificaciones que la Promotora ha introducido. La Empresa solicitó en su día verter al río Huecha a través del emisario de la fosa séptica de Añón, solución que ha sustituido por el vertido por infiltración al terreno, previo tratamiento, en las inmediaciones del casco urbano de Alcalá de Moncayo, y por encima de la acequia de su abastecimiento de aguas.

### CONSIDERACIONES

**PRIMERA:** Diversas son las cuestiones que se han planteado por los ciudadanos ante esta Institución, que han sido denunciadas ante las Administraciones Públicas, relacionadas con la edificación y las obras de urbanización ejecutadas.

Se ha denunciado que las edificaciones se ejecutaban sin ajustarse a las condiciones del Plan Parcial y la licencia de obras concedida en su día, construyendo garajes adosados y una segunda planta en algunas de las viviendas. Extremos sobre los que se solicitó información de la Comisión Provincial de Urbanismo con fecha 7 de febrero de 1991, sin que hayamos tenido respuesta.

Se han denunciado las obras de captación y conducción de aguas del pozo sito en el paraje «Valdelacasa» (sondeo Z-20 de la D.G.A.). Según la información facilitada por el Departamento de Agricultura, la autorización de uso del sondeo, concedida el 21 de agosto de 1990, fue dejada sin efecto con fecha 22 de marzo de 1991, por disponer la Urbanización de una concesión de aguas otorgada por la Confederación Hidrográfica del Ebro. Por su parte el Organismo de Cuenca nos informa que se ha solicitado por el Ayuntamiento de Añón la concesión de aguas de este pozo, y que puesto que no se han derivado aguas no se ha cometido infracción que diera lugar a la imposición de sanciones.

Se han denunciado las obras de construcción correspondientes al tratamiento y vertido de las aguas residuales, que han comprendido la roturación de media hectárea de encinar y la construcción de pozos de vertido, sin que se haya expedido la autorización de vertido.

De ello resulta que, como consecuencia de autorizaciones y actos de las Administraciones autonómicas y local, que aprobaron en su día los instrumentos de ordenación y ejecución urbanística de la zona, se han venido ejecutando actuaciones aisladas con una falta de seguimiento para velar por los intereses de los ciudadanos, que como se ha puesto de manifiesto exceden de los propios de un municipio, tanto en razón de la proximidad de la Urbanización al Parque Natural de la Dehesa del Moncayo, como de la afección al modo y calidad de vida de los habitantes de la zona, que estiman pueden verse afectadas sus demandas de calidad y cantidad de agua.

**SEGUNDA:** Por lo que se refiere al saneamiento y vertido de aguas residuales procedentes de la Urbanización, resulta que se han venido ejecutando las obras correspondientes a pesar de que la solicitud de autorización de vertido aún se encontraba en fase de instrucción por el Organismo de Cuenca y aún no había finalizado el período de información pública. Aunque este extremo no supone elemento de juicio que prejuzgue la resolución de la Confederación Hidrográfica del Ebro venga a adoptar en relación con la solicitud formulada, cuya valoración objetiva

*responde a criterios técnicos, la ejecución de las obras sin disponer de autorización de vertido pudiera disminuir las garantías de defensa de los intereses de los ciudadanos, que es precisamente uno de los objetivos del cauce procesal que constituye el procedimiento administrativo.*

*Las distintas propuestas que desde el año 1.987 se han sometido a la Administración para el saneamiento y depuración de las aguas residuales; vendrían a avalar la necesidad de que la solución final a adoptar se ejecute con todas las garantías. Inicialmente se sugirió el vertido conjunto con Alcalá de Moncayo; posteriormente, el vertido al río Huecha a través del emisario de la fosa séptica de Añón; y, finalmente, el vertido por infiltración al terreno. La ejecución de las obras sin que los Servicios de la Confederación Hidrográfica del Ebro hayan estudiado e informado las alegaciones de los ciudadanos, de las que pudiera resultar afectado el abastecimiento de localidades de la zona, entendemos que resta garantías a los intereses ciudadanos y puede llegar a obstaculizar la correcta ejecución de las obras de urbanización, por la que la Administración está obligada a velar.*

*TERCERA: Por lo que se refiere al abastecimiento de agua de la Urbanización, destaca la escasa eficacia de la condición establecida en su momento por la Comisión Provincial de Urbanismo para garantizar este servicio esencial, significando al Ayuntamiento de Añón que no podría otorgarse licencia de edificación hasta tanto no se dispusiera de concesión de aguas para abastecimiento.*

*A pesar de disponer de una concesión, de la que al parecer la Urbanización no va a hacer uso puesto que ha solicitado otra, del pozo Valdelacasa, en el momento actual autorizadas las obras de urbanización y de edificación, resulta que no se dispone de agua para abastecimiento.*

*Esta irregularidad entendemos no puede atribuirse a la Administración. Sin embargo, teniendo en cuenta el estado de ejecución de las obras, parece conveniente que por la misma se supervise que el servicio de abastecimiento de agua se encuentre efectivamente garantizado.*

*Vistos el Decreto 1346/1979, de 9 de abril, que aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana; el Decreto 298/1979, de 26 de enero, en virtud del cual se transfirieron competencias en materia de urbanismo a la Diputación General de Aragón; el Decreto de 7 de julio de 1.980 de la Diputación General de Aragón, por el que se distribuyen las competencias transferidas, y, en particular las atribuidas en su artículo 12 a las Comisiones Provinciales de Urbanismo de Aragón; y el Decreto 15/1991, de 19 de febrero, de la Diputación General de Aragón, de medidas urgentes sobre garantías de urbanización en la ejecución urbanística.*

*Por todo lo expuesto en uso de las atribuciones de supervisión sobre la actividad administrativa de la*

*Comunidad Autónoma que me confiere la Ley 4/85, de 27 de junio, reguladora de El Justicia de Aragón, he resuelto dirigir a la Diputación General de Aragón la siguiente*

### RECOMENDACIÓN

*PRIMERO: Que, en cumplimiento de las facultades atribuidas por la vigente legislación urbanística, se proceda por la Comisión Provincial de Urbanismo a inspeccionar la realización de las obras de desarrollo urbano que se vienen ejecutando en la Urbanización «Villa Cumbres del Moncayo», en término municipal de Añón de Moncayo, con el fin de comprobar el cumplimiento de las condiciones y requisitos exigibles a las obras de urbanización y edificación.*

*SEGUNDO: Que, habida cuenta que hasta el momento no se dispone de autorización del Organismo de Cuenca competente para el vertido de las aguas residuales, ni de la concesión de agua para abastecimiento, se adopten las medidas oportunas para garantizar la ejecución de las obras de urbanización en la forma y condiciones que se determinen, disponiendo la suspensión de las actuaciones que se vienen ejecutando en ausencia de las autorizaciones exigidas por la Ley de Aguas y la paralización cautelar de las obras.*

*TERCERO: Que, habida cuenta las competencias que los Municipios ostentan en materia urbanística, las medidas y actuaciones procedentes habrán de llevarse a cabo en colaboración y coordinación con la Administración Municipal actuante, el Ayuntamiento de Añón.*

*CUARTO: Reiterar la necesidad de que por la Diputación General de Aragón se busque la fórmula más adecuada de planificación conjunta en materia de urbanismo, de tal manera que se pueda conformar un modelo territorial con una visión global, compatibilizando la conservación del patrimonio natural con actuaciones que signifiquen una salida para la supervivencia de los pueblos de la zona.*

*En definitiva, resultaba que las condiciones reflejadas en el Plan Parcial, el Proyecto de Urbanización y la licencia de edificación sobre abastecimiento y vertido habían sido incumplidas, sin que ello hubiera dado lugar a la reacción de la Administración que cabría esperar. Inactividad, falta de coordinación y colaboración entre las Administraciones implicadas, provocaban la indefensión de los habitantes de la zona que, aviniéndose a la legalidad, exigen que el abastecimiento se efectúe y las aguas residuales se viertan con las autorizaciones exigibles. Extremo que viene a garantizar así mismo las condiciones y que sus propietarios tienen el derecho a exigir y la Administración el deber de comprobar.*

*Con fecha 21 de febrero de 1992 se ha recibido la respuesta a la citada Recomendación, remitida por el Departamento de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Urbanismo de la D.G.A., en la que nos informa, en síntesis, que atendiendo a las recomendaciones se han*

llevado a cabo diversas actuaciones, constatando que el Ayuntamiento de Añón hace caso omiso a los requerimientos de la Dirección General de Urbanismo y de la Comisión Provincial de Urbanismo y que la C.H.E. no ha adoptado aún resolución. Ello impide, a su juicio, que la D.G.A. pueda suspender directamente las licencias municipales, sin la paralela adopción de decisiones por el Ayuntamiento de Añón o la CHE.

Aun cuando el asunto no puede entenderse concluido, hay que lamentar que la falta de colaboración y cooperación entre las distintas Administraciones, implicadas desde el inicio de cualquier actuación urbanizadora sobre el territorio, conduzca a situaciones de conflicto que ninguna de ellas está dispuesta a abordar en atención a derechos legítimos que otros interesados ostentan. Ello da que pensar y debería hacerse un esfuerzo por los organismo implicados en busca de una solución, cuando los argumentos legales conducen a situaciones de absurdo ¿o es que la legislación no contempla la necesidad de abastecimiento y depuración de aguas residuales como requisito del suelo urbano, en las condiciones que exija una correcta utilización del recurso «agua», para hacer habitables las viviendas construidas?

Al margen de lo dicho, hay otro tema que igualmente trae causa de anteriores Informes, sobre el que esta Institución se ha pronunciado de forma extensa, clara y tajante, al que es preciso hacer siquiera una mínima referencia, dado que sigue sin una solución definitiva y coincidiendo con este informe vuelve a ser noticia en los medios de comunicación.

Nos referimos al tema de la contaminación de las aguas del Gallego como consecuencia de los vertidos de la empresa Inquinosa, cuya problemática, derivada como decimos de los vertidos de dicha empresa y de la planta de tratamiento térmico para los residuos de lindano (ver págs. 123 a 168 del Informe de 1990), sigue abierta.

Por la D.G.A., al parecer, se ha abordado un estudio de recuperación de los vertederos que afectan al río Gállego, cuyos resultados desconocemos. No se ha autorizado la tercera prueba de *cracking*, que se había de efectuar con materia prima; además se han impuesto sanciones por incumplimiento de la normativa de residuos tóxicos y peligrosos.

Pero el problema sigue ahí. Se ha llegado a denunciar que se sigue manipulando, aunque no fabricando, lindano y todo ello hace necesario un seguimiento de este preocupante asunto, sobre el que existe una nueva queja en trámite en la Institución.

## 6. Ordenación territorial. Obras y Servicios públicos

### 6.1. Obras públicas

|                       | 1991 | 1990 | 1989 | 1988 | Total |
|-----------------------|------|------|------|------|-------|
| Quejas recibidas      | 19   | 9    | 2    | 3    | 33    |
| Quejas archivadas     | 7    | 6    | 2    | 3    | 18    |
| Quejas en tramitación | 12   | 3    |      |      | 15    |

Las quejas englobadas en esta materia suelen afectar a procedimientos expropiatorios por causa de utilidad pública. Los sujetos que acuden a esta Institución lo hacen solicitando información acerca del procedimiento que les afecta, informándoles en todos los casos de las vías a seguir. En ocasiones denuncian que la expropiación no se ha ajustado al procedimiento legal, sino que se han visto privadas de su propiedad sin ningún tipo de indemnización; en estos casos se solicita información al organismo afectado para comprobar la certeza de lo manifestado.

Han sido dos procedimientos expropiatorios que han tenido lugar en el último año en los que se han visto afectados ciudadanos aragoneses. Concretamente por la Autovía Madrid-Zaragoza y la Variante de Casetas. Se trata de casos que escapan al ámbito de la supervisión de El Justicia por lo que, previas gestiones, se han remitido los expedientes al Defensor del Pueblo. La mayoría se referían a la falta de pago por parte del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo del justiprecio pasados los seis meses que el art. 48 de la Ley de Expropiación Forzosa concede a la Administración para efectuarlo. No obstante El Justicia ha mantenido personalmente conversaciones con la Demarcación de Carreteras del Estado en Aragón para mediar e intentar que los pagos se efectúen con la mayor diligencia posible; la consignación presupuestaria y órdenes de pago no son competencia de la Demarcación Territorial sino de la correspondiente Dirección General del Ministerio de Obras Públicas y Transportes.

Se ha comprobado además que un procedimiento que tanta incidencia y repercusión tiene para el administrado, le resulta totalmente desconocido, siendo prácticamente nula la información y conocimiento que del mismo se le facilita a lo largo de su tramitación, lo que le sitúa en una situación claramente inferior frente a la prepotencia administrativa.

Recientemente El Justicia ha tenido conocimiento que en Febrero de 1992 se han realizado los primeros pagos correspondientes a las expropiaciones realizadas en Calatayud para la Autovía Madrid-Zaragoza. Se han entregado una cantidad de 90 millones de Ptas., quedando pendientes otros 200 que quedan por pagar y que se irán abonando a lo largo de 1992; han tenido que pasar cinco años desde las actas de ocupación.

Un segundo grupo de quejas se refieren a mala señalización o estado de las carreteras, cuestiones que escapan al ámbito puramente legal y que obedecen a cuestiones de acierto u oportunidad, que no conllevan irregularidades administrativas pero sí una gestión para mejorar la calidad de servicios que debe prestar la Administración. Son por supuesto temas que no corresponde a El Justicia decidir, y situarse por tanto en la postura que corresponde a la Administración, pero sí entra dentro de su labor de mediación.

Por último en otros casos la mediación de El Justicia ha servido para anular una actuación de la Administración que no había sido correcta o para rectificar ésta. A modo de ejemplo dos quejas:

*Expediente DI-712/90-F*

Planteó el caso de un señor que había sido sancionado por la Diputación Provincial de Zaragoza (25.000, Ptas.) por habilitar accesos no autorizados a la Vía Provincial C.V.628, lo que constituye infracción de la Ley de Carreteras y Reglamento. El ciudadano manifestó no haber sido el autor de tales hechos ni ser suya la propiedad a la que se accedía, sino de titularidad municipal y que pese a haber manifestado tales hechos en la tramitación del expediente sancionador y recurso administrativo, sus alegaciones no quisieron ser tomadas en cuenta.

El Justicia solicitó información del Presidente de la Diputación Provincial de Zaragoza, que en su respuesta nos comunicó que en efecto tras la queja había efectuado gestiones para conocer lo alegado por el interesado y que una vez ello procedía a anular la sanción por ser el camino propiedad municipal.

*Expediente DI-223/91-F*

Manifestó la interesada que con motivo de una expropiación para la construcción de la Carretera Montañana-Peñaflor se había ocupado una superficie mayor que la que se había indemnizado. Solicitada información al Servicio Provincial de Carreteras y Transportes de Zaragoza se nos comunicó que tras la queja se había efectuado visita de inspección a la finca ocupada y que efectivamente la superficie ocupada era mayor por lo que se procedía a realizar la expropiación complementaria. Hasta entonces los escritos de la interesada denunciándolo no habían surgido efecto.

## 6.2. Servicios Públicos

|                       | 1991 | 1990 | 1989 | 1988 | Total |
|-----------------------|------|------|------|------|-------|
| Quejas recibidas      | 8    | 10   | 8    | 1    | 27    |
| Quejas archivadas     | 4    | 8    | 8    | 1    | 21    |
| Quejas en tramitación | 4    | 2    |      |      | 6     |

La variedad de temas en este campo, como fácilmente se puede comprender, es grande.

## Renfe

El Ayuntamiento de Ballobar remitió queja sobre las preocupaciones del municipio ante la posibilidad de que el T.A.V. pudiera pasar por la Corporación y comarca, con la gran incidencia que ello conlleva para un territorio.

Se solicitó información al Gerente Territorial en Zaragoza de R.E.N.F.E. que manifestó la competencia también importante que en el asunto tiene el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, por lo que teniendo en cuenta la incidencia que una obra de esta categoría pueda tener para el territorio aragonés se dio traslado de la queja al Defensor del Pueblo al escapar de las competencia de supervisión de El Justicia.

## Correros

La única queja recibida planteaba la disconformidad del interesado por tener que pagar el importe de un telegrama enviado a Ecuador, siendo que éste no había llegado a su destino. Se solicitó información a Correos y se facilitó al interesado la información sobre las vías a seguir.

En el verano de 1991 se detectó que la correspondencia que se recibía en la Institución llegaba con retraso desmesurado. El Justicia acordó abrir expediente de oficio con la finalidad de efectuar un seguimiento del tema, cuyos resultados remitió en octubre al Defensor del Pueblo por ser el competente en la materia. Lo cierto es que tras el verano la situación aparecía normalizada, no obstante lo cual, coincidiendo con el fin de año se han reproducido los problemas, y de inusitada gravedad, con el servicio de Correos. El tratarse de una materia dependiente de la Administración del Estado nos ha llevado a abstenernos de intervenir de nuevo.

## C.T.N.E.

No han sido muchas las quejas en esta materia este año, pero cabe destacar dos.

Una de ellas por disconformidad con la última factura del importe de teléfono, sobre la cual se comunicó al ciudadano el procedimiento existente en telefónica para reclamar frente a cualquier disconformidad con aquella haciendo uso de las vías en vía administrativa que no habían sido ejercitadas por el ciudadano.

*El hecho que ha motivado su queja es la disparidad de criterios entre C.T.N.E. y Ud. acerca de la cantidad facturada. Para estos supuestos la C.T.N.E. dispone de su propio procedimiento consistente en efectuar una reclamación ante la Delegación Provincial (trámite que Ud. ya ha cumplido) y si ésta no fuera estimada puede formular otra reclamación también en vía administrativa ante la Delegación del Gobierno de la Compañía (Gran Vía, 28 MADRID). Ello deberá hacerlo en el plazo de un mes desde la primera reclamación, por lo que le aconsejo que efectúe ya, pues la fecha de aquella es de 4 de Noviembre. La Delegación del Gobierno es un Organó administrativo del Gobierno, vinculado al Ministerio de Obras Públicas y Transportes. Entre sus competencias se encuentra la de tramitar y resolver las reclamaciones formuladas por los abonados y usuarios. Una vez resuelta la reclamación, si ésta fuera de nuevo desestimada, puede Ud. acudir a la vía judicial.*

*Independientemente de todo ello, le asiste a Ud. el derecho de visitar la central telefónica para comprobar el funcionamiento de su aparato telefónico, para ello deberá solicitar de la Compañía día y hora, estando ésta obligada a facilitarle la visita dentro de los 10 días siguientes a la recepción de la solicitud.*

*Estimo que la C.T.N.E. ha actuado hasta el momento sin producir ninguna irregularidad pues ha contestado a su primera reclamación indicándole las*

*vías a seguir. Mi intervención como Justicia estaría legitimada en caso de que hubiera optado por el silencio administrativo, o que se hubiera pasado por alto alguno de los derechos que le confiere la legislación.*

*Pero hasta la fecha Ud. todavía está en la posibilidad de efectuar una reclamación administrativa que será la que resuelva sobre la cantidad facturada.*

*Mis competencias como Justicia de Aragón no pueden concretarse en discernir quien (Ud. o la C.T.N.E.) está en lo cierto sobre la cantidad facturada, pues para verificar esto ya existen los medios de prueba, antes citados. El Justicia debe únicamente observar si se le ha privado de alguno de los derechos reconocidos en el Estatuto de Autonomía, caso que no ha ocurrido.*

La otra se presentó por un habitante de un pequeño municipio de la Comunidad Autónoma por la deficiente prestación del servicio público telefónico. No es la primera queja que se recibe en este sentido.

En concreto aducía que únicamente existía un T.P.S. (Teléfono Público de Servicio) con los inconvenientes que ello conlleva para hacer uso del mismo al estar instalado en un local, y su deseo de que se pudiera instalar un T.P.M. (Teléfono Público de Monedas).

Se solicitó información previa al Director Provincial de la C.T.N.E., que nos comunicó lo siguiente:

*La normativa actual de la C.T.N.E. respecto a teléfonos de uso público establece una serie de prioridades para la prestación de dicho servicio en el ámbito rural. En particular, la Orden Ministerial de 29 de junio de 1981 del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones (B.O.E. de 11 de julio), establece que las necesidades de teléfonos públicos se cubrirán preferentemente con los denominados T.P.S. (Teléfono Público de Servicio) y que sólo en caso de que éstos queden saturados podrán ser complementados con T.P.M. (Teléfono Público de Monedas).*

*En concreto el art. 3-1 de la citada Orden señala «El T.P.S. se instalará fundamentalmente, como elemento básico de penetración del Servicio Telefónico en el medio rural, a petición de las Corporaciones Locales correspondientes».*

*Por otra parte el mismo art. 3 en su párrafo 2º establece «El T.P.M. se instalará en los siguientes casos:*

*a) El primer T.P.M. (Cabina) cuando lo justifique el grado de utilización del T.P.S. previamente existente.*

*b) Los sucesivos T.P.M. cuando el grado de utilización de los existentes los justifique.*

*c) Cuando razones singulares de la demanda en un lugar determinado lo aconseje.*

*En el caso de Jasa, no se cumple el requisito de existencia de un T.P.S. al haber sido dado de baja éste, a petición del Ayuntamiento en 1988. Hasta entonces y*

*desde el año 1977 venía funcionando esta modalidad de servicio telefónico.*

El informe remitido por el Director Provincial de la C.T.N.E. hace referencia también a los resultados de diversos estudios que realiza habitualmente dicha Compañía. Según dichos estudios:

*– Durante el período de tiempo que estuvo en servicio el T.P.S. en Jasa, el grado de utilización del mismo fue bajo por lo que no estuvo justificada la instalación de un T.P.M.*

*– El Teléfono de Uso Público existente actualmente en un Bar del municipio cubre perfectamente las necesidades del servicio, ya que solamente durante los meses del verano aumenta el volumen de demanda, de forma que no está justificada la instalación de un T.P.M.*

Existen otros motivos que justifican la preferencia, de la C.T.N.E. por T.P.S. frente a las cabinas como son el proporcionar servicio de entrada de llamadas y ser menor el nivel de averías al no estar en la vía pública y contar con atención permanente.

Sin embargo, no se aducen los posibles inconvenientes que pueden presentar consecuencia de su ubicación en locales particulares. En definitiva, se observa como se trata de primar el rendimiento y rentabilidad del servicio frente a cualquier otro criterio adicional.

A la vista de los hechos, no se apreció en la C.T.N.E. la existencia de irregularidades en su actuación, ya que la misma actuó conforme a la normativa vigente.

No obstante, y en virtud de lo dispuesto en el art. 63 de la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora de esta Institución, se remitió la queja, justo con todo lo actuado, al Defensor del Pueblo, por si estimaba conveniente su intervención en este caso al ser de su competencia la supervisión de estos entes públicos.

## 7. Cultura y Educación

### 7.1. Cultura

|                       | 1991 | 1990 | 1989 | 1988 | Total |
|-----------------------|------|------|------|------|-------|
| Quejas recibidas      | 63   | 316  | 4    | 1    | 384   |
| Quejas archivadas     | 4    | 7    | 2    |      | 13    |
| Quejas en tramitación | 59   | 309  | 2    | 1    | 371   |

El montante principal de las quejas recibidas en este campo se refiere a las que hacen mención a los derechos de las lenguas minoritarias en la Comunidad Autónoma. Se trata de un tema que comenzó a plantearse ante la Institución a finales de 1990 y que ha proseguido de forma masiva en este año sin que exista todavía un pronunciamiento de El Justicia en tema tan delicado.

Al margen de esta cuestión, sólo una de las quejas recibidas en esta materia exige ser reflejada en este Informe anual.

*Expediente DI-202/91-K*

Se planteaba en esta queja la restricción por la D.G.A. del libre acceso a un Registro Público dependiente de ella. Aunque la investigación finalizó con el año y la Recomendación es de primeros de 1992, hemos estimado oportuno reflejarla ya en este Informe por la importancia de fondo de la misma.

Solicitada información a la D.G.A., se indicó en su informe que el quejoso hace acto de presencia con el fin de acceder directamente al expediente de reconocimiento, certificación e inscripción de la Fundación Ramón J. Sender y que se le denegó el acceso al no acreditarse ni como interesado ni como afectado directamente.

No coincidía esa situación con lo expuesto por el afectado quien aseguraba que desde el primer momento sólo solicitó ver los libros públicos de Registro.

En cualquier caso y tras serle denegada su petición oral, el ciudadano la reiteró por escrito, que ese mismo día presentó en el Registro General de la Diputación General de Aragón, donde expuso que deseaba examinar el contenido del Libro de Registro de Fundaciones Culturales de la Diputación General de Aragón.

Presentada la solicitud por escrito el 10 de mayo de 1991, y el día 14 de mayo de 1991 se presentó la queja ante esta Institución sin que hubiera recibido respuesta, aunque luego se aportó la respuesta de la Diputación General de Aragón, según carta del mismo día 14 de mayo de 1991.

Según el art. 7 del Decreto 140/1985 de 6 de noviembre por el que se crea el citado Registro, está claro que cualquier persona tiene derecho a examinar el contenido de los Libros de Registro ya que éste es público. La necesidad de presentar un escrito queda reservada para cuando se desee obtener alguna certificación. De esta forma, no sería de aplicación el art. 23 de la Ley de Procedimiento Administrativo en cuanto a la necesidad de quedar acreditado como interesado o como afectado directamente, bien en sentido positivo, bien en sentido negativo.

Si analizamos los hechos objetivos resulta evidente que se negó a un ciudadano el acceso a un Registro público y que cuando por fin se le «concedió» ya habían transcurrido cuatro días, no se puede obviar en esta caso la incidencia especial de que el interesado es periodista de profesión y acudió al Registro público el mismo día en que varios rotativos publicaban la existencia de una fundación que podría figurar irregularmente inscrita en dicho Registro, irregularidad que habría podido conllevar la de una serie de actos jurídicos realizados por la misma.

El que por un organismo público que podría verse afectado por la noticia, se negara o dificultara el libre acceso a Registro público dependiente del mismo o a un periodista, invita a pensar en un uso interesado y patrimonial del mismo a costa de infringir no sólo la normativa propia que regula el uso del Registro, sino la propia Constitución que en su artículo 20 dispone expresamente el derecho de todo español a «comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión». Derecho cuya

garantía y protección corresponde a los poderes públicos, y por consiguiente a la Diputación General de Aragón, sin que su ejercicio pueda restringirse mediante ningún tipo de censura previa» (art. 20.2 Constitución Española).

En definitiva, visto todo lo expuesto, la queja presentada ante esta Institución y la información facilitada por la Diputación General de Aragón, en uso de las facultades que confiere la ley de Cortes de Aragón 4/85, de 27 de Junio, El Justicia tomó la siguiente

**RESOLUCIÓN**

*1º RECORDAR formalmente a la Diputación General de Aragón que su obligación como poder público es velar porque en su funcionamiento se respete la legalidad vigente y los derechos que ésta y la Constitución reconocen a los ciudadanos y que en el caso objeto de la presente queja, en el Departamento de Cultura y Educación no sólo se infringió lo regulado en el Decreto 140/1.985, de 6 de noviembre, de la propia Diputación General de Aragón al poner trabas y exigencias innecesarias para el acceso a un Registro Público, sino que se violó el derecho individual del presentador de la queja a acceder y transmitir información y el derecho colectivo de todos los aragoneses a recibirla, previsto y protegido en los artículos 7 del citado Decreto; 6.1 del Estatuto de Autonomía 20.1 y 2 de la Constitución.*

*2º RECOMENDAR al Departamento de Cultura y Educación de la Diputación General de Aragón que se adopten todas las medidas oportunas para que quede claro que el Registro de Asociaciones Culturales, Fundaciones Culturales y Entidades Análogas es público y cualquier persona tiene derecho a examinar el contenido de los Libros del Registro, sin que sea necesario ninguna solicitud por escrito, salvo cuando se desee obtener alguna certificación.*

Justo al cerrar este Informe se ha producido respuesta de la Diputación General de Aragón sobre su postura con respecto a esta Recomendación, aceptándola de cara al futuro.

**7.2. Educación**

|                       | 1991 | 1990 | 1989 | Total |
|-----------------------|------|------|------|-------|
| Quejas recibidas      | 29   | 12   | 9    | 50    |
| Quejas archivadas     | 18   | 12   | 9    | 39    |
| Quejas en tramitación | 11   |      |      | 11    |

Hemos recibido, este año 1991, numerosas quejas sobre irregularidades en la aplicación del Real Decreto 2375/1985, por el que se regulan los criterios de admisión de alumnos en los Centros docentes sostenidos con fondos públicos por parte –en su gran mayoría– de los centros privados concertados.

Dichas irregularidades se centraban en la transgresión de los criterios contenidos de la citada norma para el

acceso a los centros lo que dio pie a que desde la Dirección Provincial del Ministerio de Educación y Ciencia de Zaragoza se iniciara una investigación que, según quedó registrado en los medios de comunicación, aun cuando se constataron la existencia de las mismas se resolvió no sancionar.

La aparición de dichas irregularidades fue motivada por la implantación del segundo ciclo de la educación infantil contemplada en la L.O.G.S.E. y la limitación a 25 alumnos en el primer curso de Educación Primaria para el curso escolar 1992-93, contenida en el art. 17.1 del Real Decreto 986/91, por el que se aprueba el calendario de aplicaciones de la nueva ordenación del sistema educativo lo que provocó un descenso considerable en cuanto al número de alumnos a admitir cercenando las expectativas de muchos padres de escolarizar a sus hijos en determinados centros.

#### *Expediente DI-320/91-C*

Cabe citar aquí esta queja promovida por un ciudadano residente en un municipio de la Comunidad Autónoma que denunciaba se había denegado el acceso a su hija en el único centro religioso de esa localidad. Refería no se le había considerado la circunstancia de cercanía del domicilio al centro escolar, a la vez que enumeraba una serie de irregularidades como dobles solicitudes, aportación de una única declaración de renta en caso matrimonios con declaraciones separadas, alegación de la condición de emigrante cuando no era cierto... etc.

Cuando se estaban realizando los trámites para trasladar la misma a la Dirección Provincial del M.E.C. recibimos notificación del promovente en la que desistía de su pretensión. Puestos al habla telefónicamente con el mismo nos informó que el desestimiento obedecía a que le había sido concedida una plaza en dicho centro. El centro en cuestión fue uno de los que en los medios de comunicación apareció con existencia de irregularidades.

Otra de las irregularidades denunciadas que se repiten año tras año se refiere a la incorrecta justificación documental de las circunstancias personales baremables para el acceso a los centros docentes.

#### *Expediente DI-241/91-C*

En este caso se hacía referencia a que, a la hija del promovente, que había cursado segundo de preescolar en un colegio público, le había sido denegado el acceso a primero de E.G.B. en dicho centro por no reunir la puntuación requerida para ello. Denunciaba, además, que, cuando instó la solicitud de acceso con la documentación debidamente formalizada constató que el resto de los solicitantes presentaban una fotocopia de la declaración de renta sin cotejar admitiendo el funcionario las mismas sin exigirles el documento original y que, realizada la selección por el Consejo Escolar, resultaban bastante dudosos los ingresos declarados por los solicitantes seleccionados.

Como quiera que ya habíamos sugerido en años anteriores a las autoridades educativas provinciales la

obligatoriedad de formalizar correctamente los documentos adjuntos a la solicitud de acceso a centros públicos sostenidos con fondos públicos, trasladamos la queja al Director Provincial del M.E.C. quien, en escrito de 18 de octubre, admitió no se había exigido compulsa de dichos documentos en el centro de referencia.

Con fecha 7 de noviembre remitimos Sugerencia al Director Provincial del M.E.C. en los siguientes términos:

*Se admite en el punto cuarto de su escrito que, a pesar del precepto recogido en el art. 64.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo, no se exigió por parte de los funcionarios obligados a ello, copia cotejada de los documentos acreditativos de las circunstancias declaradas por los solicitantes de las plazas. Dicha inobservancia legal viene motivando el que, anualmente, varios ciudadanos presenten protesta formal en esta Oficina al entender, con buen criterio, que sus derechos quedan mermados, precisamente, por actuar con escrupuloso respeto al ordenamiento jurídico vigente.*

*No puede admitirse, bajo ninguna circunstancia, que la propia Administración sea la que incumpla el mandato normativo porque, al margen de que dicha actuación resta la necesaria autoridad para que los ciudadanos actúen de forma ordenada, ello puede producir una vulneración del principio de igualdad que, paradójicamente, afecta a aquellos ciudadanos cuyo comportamiento es el requerido por las propias normas.*

*Es por ello que, a la vista de lo expuesto y las competencias que la Ley 4/1985, reguladora de «El Justicia de Aragón» me confiere, vengo a SUGERIRLE que desde esa Dirección Provincial, se den las instrucciones necesarias para que toda documentación requerida a los administrados se admita exclusivamente conforme a lo dispuesto en el art. 64.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo y que, todas las actuaciones llevadas a cabo, estén sujetas a lo preceptuado por el ordenamiento jurídico vigente evitando así discriminaciones innecesarias y contrarias al principio constitucional de igualdad.*

En el momento de cerrar este informe recibimos escrito del Director Provincial en el que nos comunica que es intención de esa Dirección Provincial elaborar unas instrucciones para regular estas cuestiones para el próximo procedimiento de admisiones de alumnos.

#### *Ayudas al estudio*

Se ha constatado este año ciertas irregularidades en el procedimiento de adjudicación de ayudas al estudio que, por su singularidad, queremos dejar patente.

En el mes de mayo recibimos diez quejas, promovidas por estudiantes, que denunciaban haber recibido una notificación con fecha 3 de marzo formulada por el Presidente de la Comisión Provincial de Promoción Estudiantil de Huesca por la cual se les requería reintegraran 96.000 Ptas. al haber localizado un error en el tratamiento de la solicitud de ayuda al estudio, concedida por el Subdirector General de Becas y Ayudas al Estudio con fecha 14 de febrero de 1991.

Como quiera que el procedimiento por el cual se modificaba la Resolución de concesión de ayuda era totalmente improcedente desde el punto de vista formal y procedimental, instamos a los promoventes a que formularan reclamación previa a la vía contencioso-administrativa a la vez que solicitábamos información a la Dirección Provincial del M.E.C. en Huesca sobre los expedientes abiertos al efecto.

En el periodo de tramitación de la queja los promoventes reciben contestación –esta vez del Director Provincial del M.E.C.– a dicha reclamación. Por la peculiaridad de los extremos contenidos en la misma reproducimos literalmente:

*Comunico a Ud. que revisada nuevamente su solicitud de Ayuda para el curso académico 1990/91, la COMISIÓN PROVINCIAL DE PROMOCIÓN ESTUDIANTIL en virtud de las atribuciones que le confiere el Art. 30.2 de la O.M. de 7 de Junio de 1990 (B.O.E. 21-6-90), ha resuelto no modificar la cuantía que le ha sido asignada, puesto que es la que le corresponde, por lo que tendrá que reintegrar la cantidad de 96.000 Ptas. que le fue requerida con fecha 8 de marzo de 1991.*

*Contra la presente denegación podrá elevar un Recurso de Alzada en un plazo no superior a 15 días ante el Excmo. Sr. Ministro de Educación y Ciencia.*

*Dicho recurso podrá presentarlo para su tramitación en esta Dirección Provincial, Negociado de Alumnos.*

Obviamente, los afectados presentaron recurso de alzada ante el Ministro de Educación.

Días después recibimos contestación a nuestro escrito en el cual el Director Provincial del M.E.C. nos informó que los alumnos habían interpuesto recurso de alzada y la previsibilidad de que el mismo fuera resuelto favorablemente para los mismos.

Poco tiempo después recibimos notificación de los promoventes de las quejas en el que se nos informaba les había sido estimado el recurso antes citado.

Otra incidencia que hemos apreciado en cuanto al tema de ayudas al estudio es la falta de motivación clara y razonada de las resoluciones. Estas son notificadas en impresos normalizados en cuyo reverso vienen codificados todas las posibles causas de denegación. Ello impide conocer con exactitud la causa de tal resolución por lo que se deriva una inseguridad jurídica para el ciudadano al desconocer las consideraciones legales contra los que poder recurrir en el caso de que decidiera impugnar la misma.

*Expediente DI-73/91-C*

Como botón de muestra cabe reflejar la queja promovida por un estudiante de la Universidad de Zaragoza, instaba solicitud de ayuda, recibió notificación de la Subdirección General de Becas y Ayudas al Estudio denegándole la misma cuya motivación venía consignada en el código 7.

Comprobado dicho código en el reverso viene textualmente recogido lo siguiente como motivación: «No acreditar suficientemente a juicio de la Comisión competente, los datos económicos».

Como quiera que para acreditar los ingresos económicos de la unidad familiar en este caso –el padre era el único miembro que aportaba ingresos mediante una pequeña empresa familiar– sólo era posible con la declaración de renta del ejercicio económico anterior y esta la había adjuntado a la solicitud se personó en las dependencias de la Universidad para que le informaran de qué otra forma podía acreditar los ingresos para llevarla a cabo mediante reclamación previa. Según declaración de la promovente allí le informaron que desconocían otro modo, obviamente, de acreditar los ingresos.

Tramitada la queja, el Rector, con fecha 3 de mayo de 1991, nos informa sobre el particular, siendo necesario transcribir aquí la particular interpretación de dicha motivación: dice así:

«La expresión “no acreditar suficientemente, a juicio de la Comisión competente, los datos económicos” significa que los datos económicos aportados por el interesado no son dignos de crédito para el Jurado. La composición del Jurado, cuyos miembros son especialistas de las distintas áreas económico-socio-educativas, permite analizar en su seno las distintas circunstancias a valorar respecto a la solicitud de cualquier ayuda».

A la vista de ello el 27 de agosto remitimos escrito al Rector en los siguientes términos:

*El objeto de la queja presentada ante esta Institución, era no sólo la denegación de la beca solicitada, sino también el que el ciudadano afectado considerara que no se le habían explicado debidamente las razones de tal denegación.*

*En este sentido, la respuesta de la Universidad a la solicitud en su día formulada y tras la expresión impresa «ha sido DENEGADA por:», dice textualmente «Códigos de denegación 7», remitiendo al dorso del escrito, donde en el epígrafe 7 se lee impreso: «No acreditar suficientemente, a juicio de la Comisión competente, los datos económicos».*

*El ciudadano en cuestión consideraba haber aportado la documentación precisa y por consiguiente haber acreditado suficientemente los datos económicos esgrimidos, sin que se le aclarara qué documento o documentos faltaban a tal fin.*

*SEGUNDA: La respuesta de la Universidad a la petición de información de esta Institución específica, punto 4, que los ingresos reales declarados por el solicitante eran inferiores a los gastos concretos por adquisición de vivienda, sin contar con la necesidad de vivir la familia durante el año. Ello llevó a la Comisión a entender que los datos relativos a los ingresos no podían ser ciertos y rechazar, en consecuencia la solicitud.*

*Vistos dichos argumentos, entiendo que nada hay que objetar a la postura de fondo adoptada por la Comisión*

desde la perspectiva de esta Institución, pues se llegó a una conclusión admisible como lógica y con base en los datos aportados por el propio interesado. No se detecta ninguna consiguiente irregularidad alguna lesiva de derechos protegibles por esta Institución y sin perjuicio del derecho del interesado a recurrir en vía administrativa y posteriormente jurisdiccional.

TERCERA: Sin embargo, es evidente que el uso que se ha utilizado de tener impresas las causas de denegación, más comunes, para una mayor comodidad administrativa, llevó en este caso a confusión al ciudadano, al utilizarse un epígrafe que no se corresponde exactamente con el motivo real de la denegación, posiblemente por no existir uno que recogiera dicho motivo expresamente y pensar que el reseñado era el que más se acercaba.

La expresión «no acreditar suficientemente, a juicio de la Comisión competente, los datos económicos» al margen de ser solamente eso, una expresión, y no una motivación razonada conforme a derecho, a mi entender, no tiene el significado expuesto en su escrito ya que no es lo mismo una insuficiencia de acreditación -carencia de documentos que acrediten lo manifestado- que la incredulidad de los miembros de la comisión sobre la exactitud de los datos acreditados.

Si no eran dignos de crédito los datos acreditados mediante la documentación exigida debería haberse comunicado así a la promovente de la queja, posibilitando a la interesada, bien a aportar más datos que avalaran su pretensión si había lugar a ello, bien para saber los motivos concretos contra los que debía actuar si quería recurrir tal decisión. La falta de motivación suficiente, sin embargo, lleva a una situación de ambigüedad e indefensión en el ciudadano que no es admisible desde la perspectiva de las actuaciones de una administración pública.

A la vista de lo expuesto y teniendo en cuenta lo dispuesto en el art. 22 de la Ley 4/1985, reguladora de El Justicia de Aragón, he formulado la siguiente

### RESOLUCIÓN

PRIMERO: Declarar que no estimo exista irregularidad lesiva de derechos protegibles por esta Institución en la decisión de la Comisión denegando la solicitud de beca de la interesada.

SEGUNDO: Estimar sin embargo que la resolución de dicha Comisión no fue todo lo motivada que la seguridad jurídica exige, produciendo confusión e indefensión en el ciudadano y, por consiguiente, recordar a V.E. la obligación de todas las Administraciones Públicas de motivar razonadamente cuantas resoluciones dicten con el fin de posibilitar la efectiva defensa del administrado contra las mismas.

Expediente DI-115/91-C

A principios de año recibimos una queja, promovida por la Asociación de Padres de Alumnos del Colegio Público «San Benito» en la que denunciaban que, por

parte del M.E.C., se había tomado la Resolución de no abrir matrícula en el curso 1991/92 para los niños de preescolar y primero de E.G.B. porque se proyectaba un cierre del citado centro.

Ante el citado proyecto, la A.P.A. se movilizó y remitió escrito al M.E.C. oponiéndose al mismo argumentando el elevado grado de satisfacción de los padres tanto por el magnífico enclave del centro como por la educación que recibían los chavales.

Tramitada la queja en la que solicitaba información sobre tal proyecto al Director Provincial del M.E.C. nos contestó lo siguiente:

PRIMERO: El Ministerio de Educación y Ciencia garantiza que los actuales alumnos del Colegio Público «San Benito», de Zaragoza, terminen la Enseñanza General Básica en dicho Centro.

SEGUNDO: A partir del curso 1991/92, la Administración Educativa ha acordado no ofertar plazas escolares en 1º de Preescolar y en 1º de E.G.B., ante las suficientes plazas existentes para esos cursos en la ciudad de Zaragoza y las especiales características del Colegio Público «San Benito». Debe tenerse en cuenta que la ubicación de este Centro -junto al Rincón de Goya-, sin edificaciones cercanas, hacen que la procedencia de su alumnado sea de puntos dispersos de la ciudad.

TERCERO: La práctica totalidad de los alumnos de este Centro acuden diariamente con su transporte escolar, de zonas de la ciudad con Centro público próximo a sus domicilios.

CUARTO: La progresiva disminución de la natalidad; la ubicación del Centro; y la suficiencia de plazas escolares en Educación Preescolar y en E.G.B. hacen que este Centro pueda ser considerado idóneo para su conversión en un Centro específico de Educación Especial, nivel éste en el que se encuentran mayores carencias de puestos escolares públicos.

QUINTO: Ciertamente que existen otros Centros con mayor disminución de alumnado, pero no es menos cierto que se trata de instalaciones menos adecuadas para el fin perseguido, que no es otro que el de ofrecer mejores condiciones de escolarización a aquellos alumnos menos favorecidos.

Por todo ello y en aplicación de la competencia relativa a la Programación General de Enseñanza, el Ministerio de Educación y Ciencia tiene previsto transformar este Centro en uno específico de Educación Especial, garantizando el derecho de los actuales alumnos a finalizar la E.G.B. en el Colegio Público «San Benito» de Zaragoza.

Recibida la información y no estando de acuerdo con los extremos contenidos en la misma, volvimos a remitir el escrito que a continuación detallamos:

PRIMERO: Expone Ud. en el primer punto que por esa Dirección Provincial se garantiza la continuidad de

la enseñanza, hasta su finalización por los actuales alumnos. Sin embargo, ello no parece corresponderse con el hecho de cerrar la matrícula de primer curso de E.G.B., pues se imposibilita el acceso a todos los alumnos actualmente matriculados en primero y segundo de preescolar.

Además, si dicha garantía se lleva a cabo significaría que las instalaciones de ese centro no estarían disponibles para el fin previsto hasta dentro, aproximadamente, de siete años, por lo que resulta extraño que, si las carencias de plazas en educación especial es acuciante y en eso se basa esa Dirección Provincial para reconvertir dicho centro, se aplaze tal decisión hasta entonces, salvo que se pretenda simultanear durante un tiempo dos usos distintos.

En todo caso, lo que sí parece evidente es que quedaría perjudicado el derecho de los hermanos de actuales alumnos a acceder al mismo centro que éstos, a no ser que estuviera prevista alguna solución alternativa.

SEGUNDO: En lo que respecta al segundo punto, los promoventes de la queja me adjuntaron a ella un listado en el que consta los alumnos matriculados y el domicilio en que residen.

En él se constata que un gran número de ellos residen en zona cercana al parque y, de aquellos que no cumplen esta característica, ciento cinco, fueron enviados al mismo directamente por el Ministerio al no concederles plaza en centros más cercanos a sus respectivos domicilios.

TERCERO: Aunque es cierto que se ha producido una importante disminución en la natalidad y ello ha motivado el descenso en la demanda de plazas escolares no es menos cierto que, con la entrada en vigor de la L.O.G.S.E., en la cual se limita el número de alumnos por aula de enseñanza pública, se puede producir un aumento de necesidades de plazas educativas que hoy parecen sobrantes.

CUARTO: En lo que respecta al quinto punto se admite aquí la existencia de otros centros con más disminución de alumnado que el que nos ocupa. Parecería lógico que éstos fueran —si debiera adoptarse tal decisión— los clausurados, ya que el número de afectados es inferior.

Además, en este punto, hace referencia a una cuestión de gran importancia como es la consideración de idóneas de dichas instalaciones para centro de educación especial.

Dicho edificio está catalogado como de interés arquitectónico en el Plan General de Ordenación Urbana de Zaragoza por ser el primer edificio de arquitectura racionalista constituido en España. Dicha catalogación, presumiblemente, va a dificultar llevar a cabo la remodelación necesaria para adaptarlo a las normas actualmente vigentes de edificios destinados a personal afectado de minusvalías, por la imposibilidad

de modificar elementos fundamentales de su configuración actual.

Al margen de este problema existe otro, también importante, y que se refiere a la diferencia de cota de nivel existente desde el lugar máximo donde puede acceder al transporte escolar hasta la entrada al centro. Dicha diferencia asciende a siete metros que actualmente se salvan mediante una escalinata que hace, a mi entender, difícilmente accesible por niños con importantes reducciones motóricas.

A la vista de lo expuesto y con la finalidad de contar con todos los elementos necesarios para poder tomar una decisión, le agradecería que, a la mayor brevedad posible, me remitiera los informes del Servicio Provincial de Inspección Técnica a que hace referencia la Resolución de 9 de abril de 1991, por la que se modifican Centros Públicos de Educación General Básica, Preescolar y Educación Especial en la provincia de Zaragoza.

A vuelta de correo volvimos a recibir escrito cuyo contenido es el siguiente:

PRIMERO: La garantía para finalizar la Enseñanza General Básica establecida por el Ministerio de Educación y Ciencia sólo puede venir referida a los actuales alumnos de E.G.B. Debe tenerse en cuenta que educación preescolar y enseñanza general básica son dos niveles diferentes, el primero no obligatorio y el segundo obligatorio y gratuito en Centros sostenidos con fondos públicos.

Por otra parte, todos los alumnos de 2º de preescolar deben someterse a un proceso de admisión de alumnos, regulado en el Real Decreto 2375/1985 de 18 de diciembre, cuando van a incorporarse a 1º de E.G.B., independientemente de que soliciten plaza en el mismo Centro o en otro distinto.

En este sentido y atendiendo la recomendación formulada por el Defensor del Pueblo (se adjunta fotocopia), el Ministerio de Educación y Ciencia informa a los padres de alumnos de preescolar sobre futuros procesos de admisión a fin de evitar los problemas de interpretación errónea o desconocimiento de la norma vigente.

En los momentos actuales resulta sumamente complejo anticipar cuando van a estar disponibles las instalaciones del C.P. «San Benito» para la nueva finalidad prevista. Ello dependerá de las consignaciones presupuestarias para obras de adaptación y dotaciones de profesorado especialista. No obstante, no debe resultar extraño que un mismo edificio público escolar pueda ser destinado a dos niveles distintos, pues para ello serían realizadas las adaptaciones de espacios, equipamientos, etc. que fueran necesarios.

El hecho de que los hermanos de los actuales alumnos quisieran acceder al mismo Centro que éstos, puede considerarse una aspiración legítima, pero que en

*ningún caso puede condicionar la planificación de las diferentes ofertas educativas. Si el Ministerio de Educación y Ciencia, al planificar la reconversión de un Centro tuviese que condicionarla a la inexistencia de hermanos de los actuales alumnos, es probable que nunca se pudiera realizar, y, en consecuencia difícilmente se podría adoptar una decisión favorable a los más necesitados.*

*SEGUNDO: En lo que respecta al segundo punto, es preciso reiterar que se garantiza la continuidad en el Centro hasta que finalicen sus estudios básicos, a aquellos alumnos que se encuentren en el nivel de enseñanza general básica.*

*TERCERO: Respecto a lo señalado en el punto 3º, sería suficiente contrastar el número de vacantes existentes en 1º de E.G.B. para el curso 1991/92, en Centros sostenidos con fondos públicos, y el número de peticiones habidas para cursar 1º de E.G.B. en dicho año, teniendo en cuenta que el Ministerio de Educación y Ciencia ha promovido una importante disminución de la relación alumnos/profesor.*

*No obstante lo anterior, el posible aumento de necesidades de plazas escolares motivado por la limitación de alumnos por aula, prevista en la L.O.G.S.E., ha sido suficientemente analizado y ello dentro de la irrenunciable competencia asignada al Ministerio de Educación y Ciencia dentro del marco de la programación general de la enseñanza.*

*CUARTO: Para la adopción de la decisión que nos ocupa, no ha sido la disminución de alumnado el único criterio utilizado, sino que ha sido muy convenientemente valorada la zona de ubicación del C.P. «San Benito», sus posibilidades para la finalidad prevista y, en definitiva, el tratarse de un edificio público escolar que, con las adaptaciones precisas, va a satisfacer la escolarización de alumnos con necesidades educativas graves y permanentes.*

*QUINTO: El proyecto de adaptación que, en su día se elabore deberá contemplar las especiales características del C.P. «San Benito», la supresión de barreras arquitectónicas y la búsqueda de soluciones técnicas definitivas, orientadas a alumnado a que está dirigido, sin olvidar que este Centro, en cualquier caso, habría que adaptarlo a los nuevos requerimientos previstos en la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo.*

*Por último, se comunica que esta Dirección Provincial ha facilitado informe al Defensor del Pueblo, con fecha 19 de los corrientes, en relación con queja similar, presentada ante la citada Institución por la Asociación de Padres de Alumnos del C.P. «San Benito».*

Como en el último párrafo referenciaba la existencia de una queja sobre el mismo tema en la Oficina del Defensor del Pueblo procedimos a paralizar la tramitación y archivar el expediente.

## 8. Sanidad y Bienestar Social

### 8.1. Sanidad

|                       | 1991 | 1990 | 1989 | 1988 | Total |
|-----------------------|------|------|------|------|-------|
| Quejas recibidas      | 25   | 16   | 5    | 4    | 50    |
| Quejas archivadas     | 9    | 10   | 4    | 3    | 26    |
| Quejas en tramitación | 16   | 6    | 1    | 1    | 24    |

Este Servicio Público sigue siendo, como años anteriores, uno de los más conflictivos en razón a las quejas formuladas que se promueven.

Se ha percibido –desde el primer año de funcionamiento de esta Institución– un descenso en la resistencia de la población a formular denuncias contra el sistema sanitario, especialmente en el medio urbano. En el ámbito rural, por la menor práctica reivindicativa y el temor a posibles represalias, la incidencia de la queja puntual es inferior aun cuando –por razón de la transformación de estructuras de atención primaria– puedan generarse más problemas en la prestación del servicio.

Centrándonos en el año 91 cabe decir que empezó mal. En los primeros días de enero apareció en los medios de comunicación el tema del acelerador lineal del Hospital Clínico Universitario que, al parecer, por una cadena de irregularidades en su funcionamiento, pudo producir (el caso está «sub judice») un elevado número de muertos y que ha sido considerado como el accidente más grave ocurrido en un hospital.

Al estar el caso «sub judice» nos limitamos a tramitar un expediente de oficio para recabar toda información a la que, legalmente, tuviéramos acceso y que, en el momento de redactar este informe, permanece abierto, lo mismo que el expediente de queja DI-520/90-C relativo a ciertas irregularidades detectadas en el mismo Hospital –páginas 181 a 183 del informe anual de 1990– que ha quedado en suspenso hasta el momento.

#### Listas de espera

Como sigue siendo habitual, se han formulado varias quejas sobre el largo tiempo de espera que deben soportar los ciudadanos para ser intervenidos quirúrgicamente de determinadas patologías. Algunos de estos –como las hernias discales– en su gran mayoría, son incapacitantes para el trabajo por lo que el coste social que comporta es bastante elevado y debería buscarse una solución rápida al problema.

Las listas de espera que soporta el sistema obedece, en gran parte, a la infrautilización de los quirófanos. Estos se utilizan, generalmente, desde las 8 a las 15 horas permaneciendo las tardes –excepto una o dos tardes a la semana– parados. La argumentación esgrimida por las autoridades del INSALUD a esta baja utilización es la carencia de personal facultativo –concretamente anestesistas– lo cual es cierto. No es menos cierto, por contra, que desde las instancias competentes tampoco se tomen medidas para paliar este déficit ya que podría

resolverse el problema ampliando el número de plazas que se convocan anualmente para médicos internos residentes habida cuenta el número de licenciados en medicina que no produce la Universidad y que van a engrosar las cifras de parados.

#### *Expediente DI-80/91-C*

Queja significativa en este apartado, promovida por un ciudadano al que se le diagnosticó -tras permanecer ingresado 16 días en el Hospital Clínico- una patología que requería intervención quirúrgica calificada de «preferente». Dos meses después de causar baja hospitalaria se dirige a El Justicia para formular queja por no haberse practicado aún la citada prescripción facultativa.

Trasladada la queja al Servicio Provincial del INSALUD, el 3 de marzo, el Director Provincial en funciones nos remite informe firmado por el Subdirector médico del centro hospitalario en el que expone la existencia de una lista de espera para intervenciones «no urgentes» y que dicho paciente va a ser ingresado en breve espacio de tiempo.

Comunicamos al promovente el resultado de las gestiones así como la resolución de permanecer activado nuestro expediente hasta tanto se ejecute su pretensión.

El 4 de abril nos ponemos en contacto telefónico con el promovente y nos informa que todavía no ha ingresado en el hospital ni ha recibido notificación alguna sobre el particular del centro hospitalario.

El 2 de mayo nos informa telefónicamente el promovente que ha sido citado para practicarle las pruebas clínicas preoperatorias por lo que remitimos escrito al Director Provincial para informarle dábamos por concluido el expediente a la vez que le instábamos tomara las medidas oportunas para que se agilicen las listas de espera existentes.

El 20 de mayo vuelve a ponerse en contacto telefónicamente el promovente con esta oficina para informarnos que, tras larga entrevista con el facultativo que debía practicar la intervención quirúrgica, éste le indicó debían corregirse ciertas alteraciones detectadas en unos análisis clínicos a la vez que le desaconsejaba la citada intervención en verano «a la vista del calor y el descenso de medios que acusaba el hospital en el período estival». Dicha argumentación fue admitida por el promovente a la vez que adquiría cierta prevención para su realización y que motivó, además, acudiera a la consulta privada de otros facultativos en busca de consejo lo que provocó que hasta el momento, no se haya decidido a realizar la intervención.

#### *Expediente DI-61/91-C*

Entre las irregularidades detectadas en relación a los derechos de los usuarios recogidos en el art. 10 de la Ley 14/86, cabe resaltar, por ilustrativa, lo planteado en la queja promovida ante Las Cortes de Aragón y trasladada posteriormente a esta Oficina. La promovente refería que el viernes 21 de Diciembre, habiéndose pinchado con una

aguja hipodérmica sus dos hijos de corta edad en la vía pública, su maestra -responsable en ese momento-, acudió al servicio de urgencias del Hospital «Miguel Servet» para que le realizaran las pruebas del síndrome de inmuno deficiencia adquirida. La persona que les recibió en el Hospital les comunicó que acudieran al Servicio Provincial de Sanidad el lunes 24 de diciembre sin practicar ninguna actuación médica. El día convenido se presentaron en el citado servicio permaneciendo largo tiempo en la puerta de dichas dependencias hasta que un transeúnte que pasaba les informó que ese día no abrían por ser fiesta oficial. A la vista de ello, el 26 de diciembre volvieron a acudir al Servicio Provincial de Sanidad donde los remitieron, de nuevo, al Hospital Miguel Servet donde finalmente fueron atendidos.

Recibida la queja nos personamos en el citado Hospital para recabar datos sobre la presunta denegación de asistencia a la vez que remitíamos escrito formal solicitando información sobre el registro y las causas por las que se había trasladado a los pacientes a otro servicio ajeno a ese centro hospitalario.

De la información solicitada por escrito nos llegó contestación de la Directora Médica del Hospital. Cabe destacar de su contenido lo siguiente:

a) Que entre los datos del registro consta como diagnóstico «Acudir a Sanidad».

b) Que la Dirección del Hospital «desconoce» la identidad del facultativo que desvió a los pacientes al Servicio Provincial de Sanidad.

c) Que se había notificado al personal las actuaciones a llevar a cabo en tales casos.

En el curso de la visita realizada al centro sanitario detectamos una grave irregularidad en el sistema de guardia y custodia de las historias clínicas que conculcaba el derecho recogido en el art. 10.11 de la Ley 14/86. La misma se refiere a que todas aquellas historias abiertas en el servicio de urgencia que no causaban alta hospitalaria eran destruidas al cabo de tres meses. A la vista de ello el 17 de julio remitimos escrito al Director Gerente del Hospital conteniendo los siguientes extremos:

*1º) Queda de manifiesto que a dichos niños no se les prestó la atención debida según se desprende de los datos obrantes en el asiento número 62.797 del Libro de Registro de Urgencias.*

*También resulta probado que se desvió a los pacientes a un centro sanitario dependiente de otra Administración Pública en vez de hacerlo, como era lógico por encontrarse estos en edad pediátrica, al Hospital Infantil si el servicio de medicina preventiva no funcionaba.*

*No puede argumentarse como causa de una falta de asistencia el que los pacientes no presentaran una patología urgente pues, aunque es bien cierto que estos no estaban afectados de un proceso que conllevara un riesgo vital, la persona responsable en aquel momento del cuidado de los niños actuó conforme a las directrices marcadas por las*

*autoridades sanitarias en la campaña que sobre la transmisión del SIDA se viene llevando a cabo.*

*No puede darse la contradicción por tanto de que, desde altas instancias sanitarias, se insista a la población con indicaciones acerca de lo que debe hacerse en el caso de acceder al grupo de riesgo y luego sean los propios facultativos del sistema sanitario los que denieguen la asistencia anunciada como ineludible o necesaria para prevenir y diagnosticar la citada enfermedad. Si la denegación de asistencia es un hecho grave tipificado como tal en el apartado B) del artículo 66.3 del Estatuto Jurídico del Personal de la Seguridad Social, en el presente caso tal calificación viene acentuada por la psicosis existente entre la población a contraer la citada enfermedad.*

*2º) En el curso de la investigación de los hechos se detectó la existencia de una gravísima irregularidad en el procedimiento de guarda y archivo de las historias clínicas del Servicio de Urgencias. Dicha irregularidad se refería a la destrucción de las historias clínicas de aquellos pacientes que, habiendo sido atendidos en el Servicio de Urgencias, no causaban alta hospitalaria.*

*Entre los derechos del usuario de la sanidad recogidos en el art. 10 de la Ley 14/86, General de Sanidad, consta el referido a que «quede constancia por escrito de todo su proceso». La destrucción de las historias clínicas supone, pues, una vulneración del mismo y unido a que esta se lleva a cabo –tal como reconocen los firmantes del informe adjunto a su escrito fechado el 19 de junio pasado– antes de que transcurra el plazo de un año marcado por la Ley para exigir responsabilidad civil por culpa o negligencia hace que el ciudadano se encuentre indefenso ante posibles conductas irregulares del personal sanitario.*

*A la vista de lo expuesto, y teniendo en cuenta las irregularidades detectadas, vengo a sugerirle lo siguiente:*

*PRIMERO: Que, por parte de esa Dirección, den las órdenes oportunas para que no vuelva a reiterarse la denegación de asistencia que dio pie a la presente queja promoviendo, en el caso de que ocurriera de nuevo, expediente para determinar las responsabilidades a que hubiera lugar.*

*Como quiera que en ningún momento se nos ha podido informar acerca de la identidad del facultativo que realizó tal acción le sugiero adopte las medidas oportunas que permitan identificar fácilmente al responsable de ésta o cualesquiera otras acciones que den lugar a denuncia o queja del usuario del INSALUD.*

*SEGUNDO: Que por parte de esa Dirección se habiliten las medidas necesarias para que inmediatamente todas las historias clínicas de ese Hospital– den pie o no a ingreso hospitalario– se guarden y archiven de tal forma que puedan localizarse fácilmente utilizando asimismo los mecanismos de control de archivo habituales que impidan la desaparición de cualquier documento.*

*Asimismo le recuerdo –para que lo haga extensivo a todos los facultativos de ese Hospital– la obligatoriedad de formalizar correctamente los partes evolutivos de los*

*enfermos, haciendo constar siempre la firma, fecha y hora de cada asiento registrado.*

El 24 de Septiembre se recibe contestación a dicho escrito en el cual, el Director Gerente del Hospital, comunica se han tomado las medidas necesarias para archivar las historias clínicas de urgencias a la vez que se han dado instrucciones para que los facultativos formalicen correctamente los partes evolutivos de los pacientes.

No obstante lo expuesto, días más tarde volvimos a girar visita para conocer a fondo el sistema de archivos de historias y las medidas concretas abordadas por Dirección sobre ello. El mayor problema constatado es, por un lado, la falta de espacio destinado al archivo de historias y, en segundo lugar, el no haber procedido, de una forma integral, a mecanizarlas.

Al parecer, en el año 92, se va a proceder a aplicar el plan DIAS como lo ha realizado ya el Hospital Clínico. A pesar de ello debería abordarse la mecanización de una forma integral en el sistema sanitario pero éste es un problema que escapa de las competencias de esta Institución.

Como ya es conocido, el INSALUD estableció la posibilidad de acceso de los ciudadanos al sistema sanitario mediante la solicitud previa de visita. Dicho sistema se viene practicando ya con regularidad pero se han constatado ciertas irregularidades que, por haberse promovido queja formal en esta Oficina, es necesario destacar.

En el medio urbano puede decirse que funciona –aunque dicha medida no ha cambiado espectacularmente ni el tiempo de espera ni el de reconocimiento de los usuarios–. Ahora bien, en el ámbito rural se complica en cuanto el ciudadano tiene que hacer uso de la medicina especializada y por ello debe desplazarse a la urbe. El fallo se produce en las notificaciones de incidencia del día programado de visita. En unos casos no se notifica al interesado que se ha variado unilateralmente el día –por el INSALUD– por lo que el ciudadano realiza el desplazamiento encontrándose que éste ha sido estéril con el consiguiente perjuicio que ello le ocasiona.

En otros casos –en que dicha variación les ha sido comunicada por teléfono– les informan que en un determinado plazo de tiempo –generalmente una semana– se les informará por la misma vía la fecha y hora de la visita por lo que obliga al ciudadano a estar encerrado una semana en su casa en espera de la llamada telefónica.

En este epígrafe cabe hacer referencia a la queja número DI-386/91-C promovida por un ciudadano residente en Hecho (Huesca) que, desplazado al Hospital San Jorge de Huesca la fecha y hora en que había sido citado, se encontró con la paradójica situación de que el médico se hallaba de baja por enfermedad desde hacía un mes y no se había habilitado ningún otro especialista que atendiera los compromisos de aquel. Al promovente de la queja no le había sido notificada tal variación y, además, le informaban que se posponía la fecha de la visita hasta

un mes después sin tener la certeza de que el facultativo estaría en la situación de alta laboral el día prefijado.

Trasladada la queja al Servicio Provincial del INSALUD el Director Provincial contesta remitiendo informe del Director Gerente del Hospital en el que literalmente expone que «se ha comprobado que los pacientes citados en ese día fueran avisados previamente para evitar desplazamientos innecesarios, no siendo en su caso concreto posible al no contestar el teléfono que constaba en el libro de citaciones y que se ha comprobado ser exacto».

Aunque el expediente se encuentra todavía en trámite es sorprendente comprobar que, a finales del siglo XX en plena revolución de las comunicaciones ese centro hospitalario sólo utilice la línea telefónica para comunicarse con los ciudadanos. Es obvio que, si se hubiera tenido intención de informar al ciudadano, se le podía haber avisado por carta (ya que la situación de baja laboral del médico se mantenía de un mes atrás) o por telegrama.

#### Reintegro de gastos

Como años anteriores viene constatándose la demora del INSALUD en proceder al reintegro de los gastos ocasionados a los ciudadanos tanto por la adquisición de una prótesis como de aquellos previamente autorizados por el Instituto para asistencia sanitaria en centros ajenos al mismo.

Cabe resaltar aquí la queja DI-151/91-C promovida por una ciudadana que denunciaba la demora del INSALUD en reintegrarle la cantidad de casi dos millones y medio de pesetas que había abonado por la asistencia médica recibida su hija en un hospital de Estados Unidos previa autorización para ello de la Inspección Médica.

En este, como en otros muchos casos, los interesados carecen de los medios económicos necesarios para sufragar dichos gastos por lo que deben, bien solicitar un préstamo bancario con el consiguiente interés o, mediante aportaciones parciales, ser la familia quien adelante dicha cantidad.

Dicha demora en reintegrar gastos supone la generación de otros que habrá de soportar el usuario por lo que se debería habilitar un procedimiento más ágil que evitara tal demora o que, el montante principal de los gastos –estancia hospitalaria– fuera abonada directamente por el INSALUD en el momento de abandonar el hospital el paciente.

Tal como venimos denunciando anualmente el art. 108 del Decreto 2065/74 sigue sin desarrollarse reglamentariamente a pesar de haber transcurrido 18 años para ello. Esto da pie a desigualdades dentro del territorio nacional ya que, al no haberse fijado un criterio para determinar qué prótesis debe facilitar la Seguridad Social se deja, en cierta medida, al arbitrio de la autoridad sanitaria provincial tal concesión, por lo que esto vendrá condicionado, obviamente, por la disposición económica que obste cada provincia.

#### 8.2. Asistencia Social

|                       | 1991 | 1990 | 1989 | Total |
|-----------------------|------|------|------|-------|
| Quejas recibidas      | 15   | 19   | 6    | 40    |
| Quejas archivadas     | 6    | 12   | 5    | 23    |
| Quejas en tramitación | 9    | 7    | 1    | 17    |

Se han recibido varias quejas a lo largo del año denunciando el incumplimiento, por parte de los Ayuntamientos, de varios preceptos contenidos en la Ley 13/82, de Integración Social de los Minusválidos. Se refieren, concretamente, a los arts. 54 y siguientes sobre movilidad y barreras arquitectónicas.

En lo referente al incumplimiento de lo dispuesto en el art. 60 «por los Ayuntamientos se adoptarán las medidas adecuadas para facilitar el estacionamiento de los vehículos automóviles pertenecientes a los minusválidos con problemas graves de movilidad». Se formuló una queja (DI-49/91-C), promovida por un ciudadano de Huesca, en la que refería que, desde hacía seis meses, había instado al Ayuntamiento solicitando una plaza para minusválido lo más cerca posible a su domicilio sin que hubiera recibido contestación a la misma.

Se da el agravante en este caso de que la calle donde reside este ciudadano quedaba dentro de la zona urbana de aparcamiento controlado con parquímetro.

A la vista de lo expuesto remitimos escrito al Alcalde de Huesca para que nos informara sobre el particular incidiendo en las causas por las que no se había contestado a la petición formulada por el promovente.

En el escrito de contestación el Ayuntamiento exponía que se venía tratando ese tema con el Presidente de la Asociación que ese colectivo tiene en la ciudad sin especificar los pormenores de «ese tema» ni las razones del silencio administrativo.

A la vista de ello, volvimos a enviar nuevo escrito al Ayuntamiento solicitando información más concreta sobre los proyectos de esa Corporación en aplicación de lo dispuesto en la citada norma así como de la falta de respuesta al promovente.

Debemos hacer constar aquí que todavía no hemos recibido respuesta sobre ello a pesar de haber transcurrido nueve meses desde que salió la comunicación.

Hay que hacer constar aquí que, aunque se están haciendo esfuerzos para aplicar lo dispuesto en la ley por parte de los Ayuntamientos, éstos son, a todas luces, insuficientes.

#### Expediente DI-1.008/90-C

Promovida por una ciudadana de 19 años paralítica y residente en Peñaflor, exponía que cursa estudios de derecho en la Universidad de Zaragoza por la cual debe desplazarse diariamente a esta localidad. Centraba su denuncia en la discriminación de que era objeto al carecer de transporte público frente al resto de los residentes válidos de dicho municipio.

Trasladada la queja al Ayuntamiento de Zaragoza el titular de esta Corporación nos informó que el servicio de transportes públicos para minusválidos se encontraba prácticamente saturado y que atender la pretensión de la promovente supondría dejar de prestar el mismo a personas que ya lo tienen solicitado.

Dicha contestación confirmaba la carencia actual en la prestación del servicio público para este colectivo lo que motivó que sugiriéramos al Ayuntamiento lo siguiente:

*Expone Ud. en su escrito la existencia de una saturación del servicio y que la atención de la solicitud de la ciudadana de Peñaflor supondría una denegación a otros ciudadanos que venían recibiendo.*

*Entiendo los motivos que me expone, pero basar exclusivamente en ellos una postura negativa supondría que, determinados servicios públicos, se prestan restrictivamente a los ciudadanos, infringiendo con ello el principio de igualdad recogido en nuestra Constitución, cuando la Constitución y el resto del Ordenamiento Jurídico vigente incide sobremanera en que «los poderes públicos realizarán una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los minusválidos físicos, psíquicos y sensoriales, a los que prestarán la atención especializada que requiera y los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos recogidos en el Título I de la Constitución.*

*SEGUNDA: Por otro lado, el art. 59 de la Ley 13/82 de Protección Social de las Minusvalías preceptúa que, en el plazo de un año, «se adoptarán los medios técnicos en orden a la adaptación progresiva de los transportes públicos colectivos».*

*Ese Ayuntamiento, tal como ratifica en su escrito, habilitó dos microbuses para atender las necesidades de movilidad de ese colectivo. Parece pues que, a la vista de lo expuesto, dicha infraestructura es escasa o no es la idónea para prestar dicho servicio. Parecería lógico que, tal como indica la Ley antes mencionada, se adaptaran a las necesidades de los minusválidos los autobuses que hacen el trayecto regular para personas válidas y, hasta tanto no fuera así, se habilitaran medios provisionales suficientes para atender esta demanda que la actual infraestructura no cubre.*

*A la vista de lo expuesto le sugeriría que, a la mayor brevedad posible se estudie la habilitación de los medios necesarios para que el servicio de transporte público para minusválidos se extienda, al igual que al resto de ciudadanos residentes en Peñaflor que puedan precisarlo, a la promovente de la queja, así como a todos los ciudadanos que, solicitándolo, revistan las mismas condiciones que aquélla y que se tomen las medidas adecuadas para que se apliquen con toda rigurosidad los preceptos contenidos en la Ley 13/82 y cuantas normas la desarrollen.*

Como respuesta a la misma recibimos escrito adjuntado informe que, por la singularidad de sus extremos, reproducimos íntegramente:

*En relación con el oficio de El Justicia de Aragón este Servicio tiene a bien informar lo siguiente:*

*PRIMERO: Este Ayuntamiento, en cumplimiento del mandato constitucional contenido en el art. 49 de la norma fundamental, estableció el servicio especial de transporte accesible a minusválidos (aparte de otras medidas, como la creación de tarjetas y reservas especiales de estacionamiento). La instauración de este servicio, que no existe en todas las ciudades, entendemos acredita la preocupación municipal por cubrir las necesidades de las personas disminuidas.*

*SEGUNDO: Dicho servicio se presta, no restrictivamente, sino dentro de las disponibilidades técnicas y económicas con que se cuenta en el momento actual en lo que, por otra parte, no se distingue de todos los demás servicios prestados por las Administraciones Públicas. En nuestra opinión, ello no vulnera el principio de igualdad, habida cuenta que todos los usuarios tienen la misma opción de acceder al servicio, determinándose su acceso efectivo únicamente por la prioridad en la solicitud, según las normas internas que lo rigen.*

*A este respecto hemos de recordar que, según señala reiterada jurisprudencia, siendo canónica en este sentido la Sentencia del Tribunal Constitucional de 17 de Mayo de 1.983, no todo ejercicio por parte de la Administración de una potestad discrecional tiene por qué afectar, necesariamente, al principio de igualdad, lo que es especialmente aplicable en el caso de la denominada discrecionalidad técnica.*

*TERCERO: Sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 59 de la Ley 13/82, la adaptación de los transportes públicos colectivos de uso general a la utilización por minusválidos adolece de tal número de problemas técnicos, funcionales y de servicio que no ha sido iniciada en ninguna Ciudad de España, no existiendo precedentes en otros países, salvo de carácter muy testimonial.*

*La forma habitual de prestación de estos servicios, cuando existen, es la creación de líneas especiales para este colectivo, o bien, como es el caso de Zaragoza, disponer vehículos que transporten a los usuarios «a la demanda», de puerta a puerta.*

*CUARTO: No obstante todo lo expuesto, y en relación con el caso concreto que motiva la queja, se ha de hacer constar que el próximo año está previstas, con compromiso de la empresa concesionaria en tal sentido, con la sustitución de los actuales microbuses por otros nuevos con mayor capacidad, una muy sustancial mejora del servicio.*

*En cuanto a la posible ampliación del servicio hasta el Barrio de Peñaflor, en la actualidad se tramita dicha propuesta, con estudio de los Servicios Técnicos competentes, para posterior resolución, la cual se comunicará oportunamente a El Justicia de Aragón.*

A la vista de lo contenido en dicho escrito hemos resuelto elaborar un informe sobre el transporte público para minusválidos en distintas ciudades del país por lo que hemos instado a varios ayuntamientos en solicitud de información sobre el particular.

*Expediente DI-41/91-C*

En este caso la queja fue promovida por un ciudadano, también parálítico de las extremidades inferiores, que denunciaba, entre otras cuestiones, el incumplimiento del Ayuntamiento de Gallur del precepto contenido en el art. 54 de la Ley 13/82 a la hora de rehabilitar un edificio y destinarlo a «casa de cultura».

Según informaba el promovente, dicho edificio jamás podría utilizarlo pues para acceder a la puerta principal se encontraba con la barrera de unas escaleras y, una vez en su interior, el desplazamiento vertical debía realizarse por el mismo procedimiento al no haberse instalado un ascensor alternativo a tal fin. También denunciaba que, instada solicitud de aparcamiento para automóvil cerca de su casa, el Ayuntamiento se lo había denegado expresamente.

Solicitada información sobre el particular a dicha Corporación, habida cuenta lo contenido en la respuesta del Ayuntamiento creemos necesario dejar constancia tanto del escrito íntegro como del informe aportado, firmado por el Arquitecto Municipal.

En relación con su escrito nº 854, Expte. DI-41/91 de fecha 5 de abril actual, tengo el honor de informar lo siguiente:

*PRIMERO: La solicitud del promovente de la queja, en el fondo, fue atendida en parte, toda vez que se le comunicó que en la fecha actual, no existía ninguna Ordenanza municipal que contemplase su caso específico, pero que se tendría en cuenta al objeto de solucionar el asunto en general para otros que pudieran ocurrir, mediante la creación de una Ordenanza municipal que protegiese tales circunstancias, pues, no era el caso de resolver un asunto puntual.*

*SEGUNDO: Respecto a lo interesado en su escrito en los puntos 2º, 3º y 4º, se adjunta fotocopia del Informe emitido por la Oficina Técnica de este Ayuntamiento, en el que se explican las razones y motivos de no tener o cumplir la normativa que se cita.*

*Que, con relación al escrito de El Justicia de Aragón de 10 de Abril de 1991; se señala que el proyecto referido es un proyecto de Rehabilitación de Edificios existentes, siendo aprobado por Diputación Provincial de Zaragoza; que era técnicamente imposible el desarrollo de rampas interiores; que, no obstante lo anterior, no existe ningún problema para permitir el acceso a la Planta Baja mediante la construcción de unas pequeñas rampas suplementarias que fueron consideradas en el transcurso de las obras, dejándose sin realizar (dada la sencillez), a la espera de que fuera planteada su necesidad; que en estos momentos se realiza un proyecto de Normas Subsidiarias, donde se tendrán en cuenta las instrucciones del Art. 56 de la Ley 13/82.*

Teniendo en cuenta lo expuesto en la misma, el 26 de agosto remitimos escrito del siguiente tenor:

*El ciudadano denunciaba ante esta Institución el que no se atendiera a los derechos de los minusválidos pese a lo establecido en nuestra Constitución y en la legislación vigente. Lamentando en concreto el que por ese Ayuntamiento se hubiera efectuado las obras de la nueva Casa de Cultura sin prever accesos para disminuidos físicos y el que se le hubiera denegado su petición de un aparcamiento por no estar previsto el tema en las Ordenanzas Municipales.*

*Teniendo en cuenta la coincidencia del final de nuestra investigación con la campaña electoral, me pareció oportuno posponer cualquier decisión hasta transcurrida la misma. Ahora, visto el contenido de la queja, la información remitida por ese Ayuntamiento, la legislación vigente y las funciones que la ley encomienda a El Justicia, he llegado a las siguientes consideraciones:*

*PRIMERO: El presentador de la queja, minusválido desde hace ocho años, que precisa para desplazarse de una silla de ruedas, solicitó del Ayuntamiento de Gallur, el 16 de octubre de 1990, que se le habilitara un aparcamiento cercano a su domicilio.*

*El Ayuntamiento desestimó la petición mediante acuerdo de 26 de octubre de 1990, alegando que carecía de una Ordenanza que regulara la concesión de dichos permisos, si bien se consideraba «interesante y necesario el crear la Ordenanza.*

*En la información remitida a esta Institución seis meses después el Ayuntamiento no indica que se hayan iniciado los trabajos de preparación de la Ordenanza. Añade además que «no era el caso resolver un asunto puntual».*

*SEGUNDO: El presentador de la queja también denunciaba que habiéndose construido la Casa de Cultura en 1990, no se habían previsto ni rampas ni ascensores para ascender a sus tres plantas y ni siquiera existía una rampa para salvar las escalinatas que llevaban de la calle a la entrada.*

*En la información remitida a esta Institución por el Ayuntamiento en abril de 1991, se decía que en el proyecto de rehabilitación del edificio destinado a Casa de Cultura constaba que era técnicamente imposible la localización de rampas en su interior, aunque nada se decía de la posibilidad de ascensores. Sí se añade que «no existe ningún problema para permitir el acceso a la Planta baja mediante la construcción de unas pequeñas rampas suplementarias que fueron consideradas en el transcurso de las obras, dejándose sin realizar (dada su sencillez), a la espera de que fuera planteada su necesidad».*

*TERCERO: La Constitución establece en su artículo 14 el derecho a la igualdad de todos los españoles y el artículo 49 concreta la obligación de todos los poderes públicos de realizar una política de integración de los disminuidos físicos.*

*En esa línea, la Ley 13/82, de Integración Social de los Minusválidos, dispuso en su art. 54.1 que «La*

construcción, ampliación y reforma de los edificios de propiedad pública o privada destinados a un uso que implique la concurrencia de público... se efectuará de forma tal que resulten accesibles y utilizables a los minusválidos».

Es evidente que dicha Ley estaba en vigor y obligaba a todas las Administraciones cuando por el Ayuntamiento de Gallur, con subvención de la Diputación Provincial, se procedió a la rehabilitación del edificio destinado a Casa de Cultura y que por consiguiente debieron haberse tenido en cuenta las disposiciones de la Ley sin esperar a que fueran solicitadas.

CUARTO: La misma Ley en su art. 60, dispone que «Por los Ayuntamientos se adoptarán las medidas adecuadas para facilitar el estacionamiento de los vehículos automóviles pertenecientes a los minusválidos con problemas graves de movilidad.

Es, por consiguiente, igualmente evidente que esta obligación incumbía al Ayuntamiento de Gallur cuando fue presentada la solicitud del presentador de la queja y que se trataba de una obligación no necesariamente supeditada a su generalización. Es decir, la ley no dispone que las Corporaciones regularán el tema de los estacionamientos para minusválidos, aunque por supuesto puede hacerse y es conveniente que se haga, lo que condicionaría el ejercicio del derecho a la existencia de dicha normativa. La ley es mucho más amplia al establecer la obligación de las Corporaciones Locales de «adoptar las medidas adecuadas para facilitar el estacionamiento...», lo que entendemos quiere decir que presentada una petición y a falta de Ordenanza, sí debió darse una solución provisional al asunto puntual, con independencia de lo que procediera una vez aprobadas las Ordenanzas definitivas.

Por todo ello, en virtud de las funciones que a El Justicia confiera la Ley 4/85, de 27 de junio, en defensa del derecho colectivo de todos los minusválidos a ser tratados con criterios de igualdad con el resto de los ciudadanos, facilitándoles en la medida de lo posible el acceso a los bienes públicos y el disfrute de una vida normal, y en defensa del derecho individual del presentador de la queja a que el ejercicio de su derecho no quede indefinidamente pospuesto por una falta de actuación administrativa nueve años después de la promulgación de la Ley de Integración Social de los Minusválidos, he considerado oportuno adoptar la siguiente

### RESOLUCIÓN

PRIMERO: Sugerir al Ayuntamiento de Gallur que se habilite una solución provisional a la solicitud de estacionamiento del ciudadano promovente de la queja conforme a lo exigido por el art. 60 de la Ley 13/82, y sin perjuicio de llevar a cabo los trámites necesarios para regular la tramitación y resolución de dichas peticiones con carácter general de cara al futuro.

SEGUNDO: Sugerir igualmente al Ayuntamiento de Gallur que se habilite de inmediato una rampa de

acceso desde la calle a la planta baja de la Casa de Cultura que permita el acceso a la misma de los disminuidos físicos.

TERCERO: Sugerir al Ayuntamiento de Gallur que se estudie técnicamente la posibilidad de instalar ascensores que permitan el acceso de minusválidos a las plantas de la Casa de Cultura para hacer efectivo lo ordenado por el art. 54.1 de la Ley 13/82.

CUARTO: Recordar al Ayuntamiento de Gallur la necesidad de tener en cuenta la adaptación al uso por disminuidos físicos de cuantas actuaciones urbanísticas y arquitectónicas se lleven a cabo en el futuro, conforme a lo dispuesto en los arts. 54.3, 55, 56 y 57 de la Ley 13/82.

La presente Resolución se adopta desde la perspectiva de defender los derechos de los ciudadanos colaborando en la medida de sus posibilidades con la Administración. Por ello no se me ocultan las dificultades que muchas veces supone para los Ayuntamientos ajustarse a las exigencias legales que implican un costo económico importante. Desde esta perspectiva, le adjunto fotocopia de las Ordenes del Ministerio de Asuntos Sociales que permiten acceder a subvenciones del INSERSO para eliminación de barreras arquitectónicas. Aunque he sugerido la posibilidad de una ampliación del plazo de solicitud, le advierto que de momento éste finaliza el próximo mes de septiembre, los días 3 y 9 respectivamente.

El 18 de septiembre recibimos, nuevamente, escrito del Ayuntamiento de Gallur en el que comunicaba que aceptaba la sugerencia que, por su interés, reproducimos literalmente:

a) En cuanto al punto 1º se habilitará en breve aparcamientos en diferentes zonas de la localidad destinados a minusválidos, no obstante la situación actual del tráfico rodado, así como la disposición de los aparcamientos existentes, hace que prácticamente no exista dificultad para el promovente de la queja o cualquier otra persona impedida, para acceder a los Centros Públicos.

b) Que respecto a lo interesado en los puntos 2º y 3º de la resolución, el Arquitecto municipal de este Ayuntamiento está llevando a cabo la redacción de Memoria Valorada de la obra de habilitación de rampa, así como de instalación de plataforma elevadora en la Casa de Cultura, para que en la brevedad que las ayudas solicitadas al INSERSO lo permitan, llevar a cabo tales modificaciones.

c) Que esta Corporación tendrá en cuenta en cualquier actuación futura que promueva, su adaptación a la legislación vigente en materia de su uso por disminuidos físicos.

Expediente DI-234/89-B

También relacionada con la actuación del INSERSO, se refería a una cuestión menos trascendental, aunque de primera importancia para el afectado, un jubilado a quien se le negaba la devolución del importe de un viaje

organizado al que no pudo acudir por modificarse de forma unilateral las condiciones en que había de llevarse a cabo. Tras recabar información, se remitió escrito del siguiente tenor:

Me informa Usted de la legislación aplicable al caso que nos ocupa. Permítame indicarle que, en el momento en que se sucedieron los hechos denunciados -diciembre de 1987-, la norma aplicable era la Orden de 9 de agosto de 1974, del Reglamento del Régimen Jurídico, ya que tanto la Orden de 14 de abril del 88 como el Decreto 184/89 aludidos en su escrito, como es obvio, no se hallaban en vigor.

Seguidamente me comenta que al presentador de la queja le fue notificada contestación a su reclamación ante el INSERSO. Efectivamente así fue; pero en dicha comunicación sólo se hacía referencia a que se había puesto en conocimiento de la agencia responsable la reclamación por él efectuada sin que, posteriormente, se comprobara la resolución de dicha reclamación.

Puestos al habla con el promovente de la queja, éste remite carta de la agencia responsable fechada el 8 de mayo de 1991, curiosamente coincidiendo con la suya a esta Institución. En la misma se deniega al reembolso solicitado, aduciendo que el seguro del Programa 87/88 «no cubría los gastos de cancelación».

Sin embargo, el art. 53.1 de la Orden de 9 de agosto de 1974, vigente en aquel momento, disponía que «si existiere imposibilidad de prestar alguno de los servicios en las condiciones acordadas, la Agencia deberá proponer al cliente su sustitución por otro de similares características en cuanto a la categoría y calidad. Si no existiere acuerdo, la Agencia estará obligada a devolver a los interesados las cantidades percibidas sin deducción alguna. En cualquier caso el art. 32 de la Orden de 14 de abril de 1988 se pronunciaba en similares términos.

Es de tener en cuenta que si en su día el presentador anuló el viaje, no puede entenderse que se tratara de una anulación voluntaria, sino motivada por el cambio en el medio de transporte decidido por la Agencia (autobús en lugar de tren), cambio por cierto decidido sin ofrecer al cliente los derechos de opción que preveía la legislación vigente.

Pienso en consecuencia, que al presentador se le debía haber devuelto el importe íntegro pagado y que la responsabilidad de que así se hiciera era de la Administración que le había ofrecido el servicio, sin perjuicio de los derechos de ésta frente a la Agencia por ella contratada para prestarlos, sin que parezca procedente que el INSERSO se desentienda del problema transfiriéndolo a una empresa particular con la que nada tiene que ver el pensionista. Le sugeriría, pues, la posibilidad de que se replantea la postura hasta ahora seguida por ese Instituto y se reintegrara al ciudadano que se nos ha dirigido el importe íntegro pagado, como pienso es su derecho.

### 8.3. Residencias de ancianos

Con todo, la tarea más importante abordada durante 1991 en este campo ha constituido en última el Informe

sobre la situación de los derechos de la tercera edad en Aragón que nos habíamos comprometido a finalizar. Evidentemente no vamos a reiterar en este momento un informe cuyo texto completo ha sido ya presentado en forma monográfica, pero es igualmente evidente que forma parte de la actividad anual desempeñada por la Institución y como tal ha de figurar en el Informe que sobre ésta ha de presentar El Justicia a Las Cortes. Hemos efectuado, pues, un amplio extracto, remitiéndonos al contenido del informe monográfico para un mayor detalle.

La Constitución de 1978 reflejó ya la preocupación que supuso para los constituyentes un problema que habría de agudizarse en los años siguientes, la situación en nuestro país de las personas que alcanzan la llamada «tercera edad». Los españoles mayores de 65 años.

Así, su artículo 50, recogido en el capítulo tercero, de la Sección 2.<sup>a</sup> del Título I, bajo el muy sugerente epígrafe «De los principios rectores de la política social y económica», estableció que:

«Los poderes públicos garantizarán, mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad. Asimismo, y con independencia de las obligaciones familiares, promoverán su bienestar mediante un sistema de servicios sociales que atenderán sus problemas específicos de salud, vivienda, cultura y ocio»

En cierto modo, dicha disposición constitucional era lógica consecuencia de las previsiones de evolución de la sociedad española, a la vista de lo que ocurría en otros países europeos que se observaban como nuestro modelo de futuro, y atendiendo al mandato impuesto de forma clara y tajante por el artículo 14 de la Constitución.

«Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social»

Es evidente que quienes alcanzan la última etapa de sus vidas sin familiares que puedan o quieran atenderles, sin la salud, las fuerzas o los ánimos necesarios para valerse por sí solos y en demasiadas ocasiones sin los medios económicos imprescindibles para procurarse esa ayuda, tienen derecho a que se les faciliten soluciones a la circunstancia personal en que se encuentran que, es elemental, ni pueden implicar discriminaciones entre ellos, ni con las personas que tienen la suerte de encontrarse en distinta situación.

Es decir, y desde la perspectiva de los poderes públicos, ni la edad puede ser motivo de discriminación, ni los medios económicos o el lugar de residencia justificar desigualdades injustas entre los españoles, porque ello sería contrario al principio constitucional de igualdad.

Sin embargo, las migraciones hacia las ciudades, la evolución de los usos sociales y, porque no decirlo claramente, el egoísmo, han producido un fuerte incremento de la población mayor de 65 años que se encuentra sola y

necesitada de buscar una solución a dicha situación. Este incremento ha superado todas las previsiones de los poderes públicos y ha avanzado siempre por delante de los medios que se iban creando lo que ha permitido que, especialmente en las grandes ciudades, se creara un importante mercado privado que ofrece soluciones para cubrir la importante demanda existente de residencias.

Así se ha ido configurando un importante sector de población, de avanzada edad, precaria salud y casi siempre escasos medios que, de forma voluntaria o no, gratuitamente o mediante pago, ha confiado el cuidado de sus últimos años a otras personas en residencias públicas y privadas, y que, lo más importante desde la perspectiva que aquí nos interesa, bien por miedo, bien por desconocimiento, bien por incapacidad, no están en condiciones de garantizarse el que tal prestación se efectúe en los términos que exige el artículo 14 de la Constitución.

#### La población aragonesa

La población aragonesa ha experimentado un crecimiento del 3'87 % durante el periodo 1970-1990. Un crecimiento lento en comparación con el avance demográfico del 10% para el conjunto del Estado en igual periodo.

Población igualmente desequilibrada si atendemos a su distribución provincial, que ha ido concentrándose progresivamente en la provincia de Zaragoza merced al incremento vertiginoso de su capital, especialmente entre los años 60 y 70, en detrimento de Huesca y Teruel que han ido perdiendo progresivamente su población, descendiendo en términos absolutos. De igual forma, y de forma acusadísima en el caso de Zaragoza capital, se tiende a la concentración en unos pocos núcleos urbanos, en detrimento del medio rural. Así, en 1984, ya perdían población, el 67 % de los municipios turolenses, el 62'5 de los oscenses y el 62,8 de los de la provincia de Zaragoza.

Las pirámides provinciales denotan un claro desequilibrio por edades, con una cúspide proporcionalmente muy ancha con respecto a la base, que se estrecha sensiblemente en los grupos de edades inferiores a 10 años para Huesca y Teruel y a 5 años para Zaragoza. Esta mera circunstancia ya nos habla del grado de envejecimiento de nuestra población, provocada tanto por una mayor expectativa de vida, común a todo nuestro entorno, como a un descenso radical del índice de natalidad, que es en todos los casos ( Zaragoza: 9'4; Huesca: 7'12; Teruel: 7'26) inferior a la media española del 10'8 %.

El crecimiento vegetativo sufrió incluso un retroceso en 1986, con respecto a 1981, registrándose una pérdida absoluta de población de 14.673 personas.

La rectificación del padrón municipal de habitantes de 1986, efectuada a 1.1.90, rompía la evolución de pérdida demográfica que se apuntaba desde 1981. Los resultados arrojados por el último censo de 1991, vienen, sin embargo, a contradecir esta situación, confirmándose la tendencia a la pérdida absoluta de población, y la inflación atípica del padrón de 1986 y rectificaciones posteriores. El último censo efectuado durante el presente año de 1991 arroja para Aragón una población de 1.178.521 habitantes.

El índice de envejecimiento que presenta la población aragonesa, según datos del padrón de 1986, es uno de los mayores de España, (el 16,18 % de la población tiene 65 y más años), similar a los de ambas Castillas y Asturias y muy superior a la media nacional estimada para ese mismo año en el 11'09 %.

Un dato más a tener en cuenta, para un estudio de la problemática que afecta a la Tercera Edad en Aragón, es el elevado porcentaje de lo que se da en llamar «Cuarta Edad», es decir, la población de más de 80 años, en la que tiene una especial incidencia el deterioro físico y psíquico, que la convierte en el grupo de riesgo más importante a la hora de planificar las alternativas residenciales. Este es el núcleo de edad en el que con mayor frecuencia se produce una dependencia de otras personas para atender las cuestiones de carácter doméstico. En Aragón este grupo de edad estaba compuesto, según los datos de 1986, por casi el 20 % de la población anciana (38.015 personas).

Sólo 9 de las 25 comarcas aragonesas, presentan índices inferiores al 20%, que se corresponden con la existencia de núcleos urbanos dinámicos, en tanto que 16 comarcas superan la relación del 20 %, siendo en cinco de ellas superior al 25% (Ribagorza, Albarracín, Mora-Gudar, Prepirineo y Belchite). Es decir, en estas comarcas, al menos, uno de cada cuatro habitantes, supera los 65 años. Son comarcas condenadas al desierto.

En resumidas cuentas, nos encontramos con una gran concentración, en términos absolutos, de la población anciana en torno a los principales núcleos de población, especialmente Zaragoza capital. Esta circunstancia tiene su especial incidencia, en la dotación de infraestructuras residenciales, que presenta un notable déficit en estas zonas urbanas.

Por otra parte, el 22'86 % de los hogares en las poblaciones de menos de 500 habitantes están compuestos exclusivamente por ancianos, situación que desciende al 10'10 % en el caso de los grandes núcleos urbanos, especialmente Zaragoza. Los ancianos en el medio rural mantienen más y hasta más tarde una vida independiente, en la que la dependencia de los hijos y el consiguiente traslado al domicilio filial, se da con menor intensidad que en la ciudad. Así, en las poblaciones de menos de 5.000 habitantes, del total de hogares donde residen ancianos, entre el 48 y el 50% están compuestos por ancianos que viven solos, en tanto que en la ciudad ese porcentaje desciende al 44'2%.

En fin, existían en Aragón, en octubre de 1990, 224.600 pensionistas, de los que 116.900 lo eran por jubilación y 56.800 por viudedad. Las dos modalidades de fuente de ingresos más comunes entre los mayores de 65 años.

El nuevo status de jubilado y la disminución del nivel de ingresos que comporta siempre una pensión más reducida que los salarios, obliga al anciano a adaptarse a un menor nivel de gastos y de consumo que inciden directamente sobre el nivel de vida. Al no existir ningún tipo de preparación previa a la jubilación, el «no gastar» conduce, en la mayoría de los casos al deterioro de la propia «calidad de vida».

Junto a esta situación, perviven en España numerosas personas con pensiones antiguas, a las que el esfuerzo de revalorización realizado desde hace 10 años, con ser muy importante, y haber mejorado su situación, les siguen manteniendo en el umbral de la pobreza. Además, por condiciones obvias, estas pensiones corresponden siempre a las personas con mayor edad.

La cuestión de la vivienda es otro factor decisivo en la calidad de vida del anciano. La vida de estas personas, está centrada prácticamente en el entorno de su vivienda, adquiriendo un significado psicológico y social que es necesario tomar en consideración, por ello es preciso disminuir las carencias e inadecuaciones de sus viviendas, permitiendo la permanencia en las mismas en condiciones adecuadas.

Esta circunstancia de una vivienda inadecuada, puede provocar el ingreso innecesario de ancianos en hospitales o en centros asistenciales durante largos periodos.

En este sentido, es evidente que el principal actor de la permanencia del anciano en su domicilio o en el domicilio familiar, es la célula familiar y de forma más amplia los vecinos más próximos, lo que podemos llamar la «red primaria de solidaridad». Lo cual no debe llevarnos a olvidar las obligaciones de los poderes públicos en materia asistencial.

Las administraciones públicas, en el entorno de los países desarrollados, vienen implantando, al menos desde los años 50, políticas sociales que dan respuesta a las nuevas necesidades y carencias que plantean los sectores más desprotegidos de la sociedad.

En el caso de los ancianos, el fenómeno más evidente es la implantación de un sistema de jubilaciones que permita unos ingresos mínimos que aseguren una vida digna. Junto a ello, toda una batería de recursos se ponen en marcha para evitar la progresiva desvinculación social del anciano, que se origina al socaire de las transformaciones sociales y económicas.

En este marco se insertan las llamadas Residencias de ancianos: Si bien se sitúan en el último escalón del sistema de alternativas sociales para el anciano. Las mismas proporcionan alojamiento y manutención colectiva cuando las circunstancias sociales, económicas o sanitarias, hacen ineficaces. La inexistencia, o escaso desarrollo en España y por ende en Aragón, de un sistema de carácter preventivo para el mantenimiento del anciano en su hogar, ha situado a las residencias de ancianos como única alternativa de supervivencia a muchos de ellos. Incluso en este aspecto, la escasa oferta pública de plazas en residencias, y la incapacidad de las entidades benéficas para absorber la demanda, ha favorecido el florecimiento de un mercado de alojamientos, funcionando en el borde de la legalidad, cuando no aprovechando el vacío de la misma, en condiciones cuando menos dudosas respecto a la calidad de sus servicios.

#### Competencias en asistencia social

El artículo 50 de la Constitución establece la obligación genérica de los poderes públicos, obligación

que la propia Constitución se encarga de hacer recaer sobre las Comunidades Autónomas, al establecer el artículo 148.1.20º que las competencias sobre asistencia social podrán ser asumidas por las mismas.

Aragón decidió asumir dichas competencias en el artículo 35.1.19º de su estatuto de Autonomía y, siguiendo los pasos de otras comunidades Autónomas, decidió dar al concepto «asistencia social» una interpretación extensiva que incluía en la misma sectores de población y supuestos que no venían tradicionalmente unidos al concepto de «beneficencia», al que en cierto modo se quería sustituir y modernizar con el de «asistencia social». Tal era el supuesto de los ancianos, de la tercera edad, la garantía de cuyos derechos fue asumida por Aragón como parte integrante de sus competencias en asistencia social.

Sin embargo, la ambigüedad del término y la amplitud de la problemática que podía afectar a determinados sectores dieron pie a que persistieran competencias existentes e incluso que se crearan otras nuevas que venían a sumarse a las de las Comunidades Autónomas. Así, y con una interpretación igualmente extensiva de sus competencias en Seguridad Social, el Estado creó el Ministerio de Asuntos Sociales, al mismo tiempo que retenía las competencias sobre el INSERSO. A todos ellos había que añadir las importantes competencias que en dicho campo venían desempeñando desde siempre ayuntamientos y diputaciones provinciales.

Aragón afrontó el problema mediante la ley 4/1987, de 25 de marzo. Dicha ley distingue entre servicios sociales de carácter comunitario –los no destinados a un colectivo específicos de personas– y los servicios especializados –los dirigidos a un sector específico de la sociedad–. Entre los primeros se contemplan los servicios sociales de base –aquellos que «tienen por finalidad la atención de los problemas de la comunidad residente en la zona, el desarrollo de la misma y la mejora de su calidad de vida»–, cuya gestión se encomienda a los Ayuntamientos. Los segundos, los servicios especializados, no se concretan, limitándose la ley a prever la posibilidad de que sean gestionados por la Diputación General de Aragón, por los entes locales, por entidades privadas o por los propios afectados.

De todo lo cual se deducen tres cuestiones importantes

**PRIMERA:** No existe ninguna obligación legal para la Comunidad Autónoma, tampoco para los entes locales, de atender la demanda social de residencias de la tercera edad creando centros públicos con tal finalidad.

**SEGUNDA:** La Diputación General de Aragón, también los entes locales, pueden, si lo estiman conveniente o necesario, crear tales residencias que desde ese momento, y con independencia de su carácter público, estarán sujetas a la normativa general que regule el funcionamiento de dicho tipo de centros.

**TERCERA:** Cualquier sociedad legalmente constituida, ciudadano o grupo de ciudadanos puede en principio crear una residencia para la tercera edad y

hasta junio de 1989 la Diputación General de Aragón no podía efectuar otro control de su funcionamiento que el derivado de las normas sanitarias que eran de su competencia.

El 20 de junio de 1989, la Diputación General de Aragón aprobaba el Decreto nº 81 de dicho año, por el que se regulan los mínimos materiales y de funcionamiento y los mecanismos de control y evaluación de los servicios y establecimientos sociales. El llamado «Decreto de mínimos».

Dicho decreto viene a regular, entre otras cosas, las condiciones de apertura y funcionamiento de residencias de la tercera edad, que desde dicha fecha están sujetas a la necesidad de autorización por parte de la Diputación General de Aragón para su apertura y a cumplir una serie de requisitos en cuanto a medios y prestaciones para mantener su funcionamiento. Lógicamente, y también desde dicha fecha, la Diputación General de Aragón ha asumido la obligación de supervisar mediante sus servicios de inspección si las residencias existentes cumplen los requisitos necesarios para su funcionamiento y, caso contrario, la de adoptar las medidas necesarias para corregir tal situación.

En resumen, sigue sin existir una obligación de la Diputación General de Aragón de crear residencias de la tercera edad, pero ahora sí que existe la obligación de la misma de vigilar por los derechos de los residentes supervisando que las residencias existentes sean sólo las autorizadas y que éstas cumplan los mínimos exigibles para atender dignamente a sus usuarios.

En términos generales la dotación de plazas en residencias de ancianos en Aragón, es insuficiente para atender la posible demanda. Además, la oferta pública está poco desarrollada, presentando índices de cobertura inferiores a los que representa la oferta privada, lo que explica en parte el crecimiento desordenado del sector y que existe un notable desequilibrio en la distribución de dotaciones.

#### Los derechos de los ancianos y el respeto a los mismos

Compete a El Justicia de Aragón, según lo establecido en su ley reguladora, la protección y defensa de los derechos individuales y colectivos reconocidos por el Estatuto de Autonomía y la Constitución. Por consiguiente, y en relación con el tema de este informe, compete a El Justicia supervisar directamente el funcionamiento de las residencias de la tercera edad de que dispone la Diputación General de Aragón y de aquellas que pertenecen a los entes locales. Además, y aún cuando El Justicia carece de competencias para supervisar centros privados de ningún tipo, tal supervisión puede y debe hacerse indirectamente por la vía de supervisar el grado de cumplimiento por parte de la Diputación General de Aragón de sus facultades de autorización, inspección y sanción en materia de residencias privadas de la tercera edad.

Teniendo en cuenta el número de plazas existentes en la Comunidad Autónoma, la demanda global y el

volumen de la población teóricamente «interesada», no se puede decir que El Justicia haya recibido un número considerable de quejas sobre el tema; 7 en 1988, 12 en 1989, 11 en 1990 y 2 en el presente año 1991. A ello habría que añadir, como dato significativo, que alguna de estas quejas se presentaba por «residentes», que en ningún caso se han dirigido a la Institución familiares preocupados por sus parientes internos, y que la mayoría de las mismas procedían de vecinos, amigos o asociaciones, preocupadas por lo que veían y oían. En concreto, de las 32 quejas recibidas tan sólo 3 procedían de residentes y una de ellas presentada una vez que había dejado la residencia. Las restantes procedían de vecinos y asociaciones y tan sólo en 10 casos denunciaban situaciones irregulares, todas las cuales fueron investigadas. Las restantes hacían referencia a falta de subvenciones, denegaciones de ingreso y discrepancias legislativas.

Tampoco el informe elaborado por el Defensor del Pueblo en 1989 reflejaba una situación preocupante por lo que a la Comunidad Autónoma de Aragón se refería. Aragón, junto con Cataluña, era la única Comunidad Autónoma que se había preocupado de dotarse de un sistema de regulación y control del funcionamiento de las residencias, incluidas por supuesto las privadas, y tenía por consiguiente ya en su poder los mecanismos que el Defensor del Pueblo recomendaba a las Comunidades Autónomas que se procuraran para mejor garantizar el derecho constitucional al bienestar social de la tercera edad.

Nada veía el Defensor del Pueblo en el funcionamiento de las residencias públicas aragonesas que justificara una sugerencia o recomendación por su parte, salvedad hecha de la Casa de Amparo del Ayuntamiento de Zaragoza, y aún en este caso se trataba de unas observaciones mínimas, muchas de ellas previstas y a falta sólo de presupuesto de ejecución, que han sido llevadas a cabo en estas fechas.

Y sin embargo, periódicamente los medios de comunicación ponían de relieve sucesos que tenían lugar en residencias de ancianos que hacían estremecerse a la conciencia colectiva. Existía una sensación social de que las residencias de ancianos no respetaban los derechos de sus usuarios en la medida que era necesario, si bien dicha sensación no se correspondía con la actitud de los directamente afectados, residentes y familiares, que no acudían a la Institución en número significativo.

Esta situación paradójica nos hizo reflexionar, en el sentido ya expuesto en la introducción de este informe. O bien estábamos ante una sensación social errónea, por lo menos en términos generales, en cuyo caso era necesario aclararla en interés de los propios responsables de los centros dedicados a esta actividad y de la Administración responsable, que también son sujetos de derechos dignos de ser protegidos por El Justicia. O bien nos encontrábamos ante una sensación que se correspondía con una realidad frente a la que los interesados preferían no reaccionar. Los familiares por egoísmo o por falta de soluciones alternativas a su alcance; los directamente afectados, por miedo a las consecuencias o incapacidad para tener conciencia de su situación real, de sus derechos y defenderse por sí mismos.

Ello fue lo que motivó la apertura del expediente de oficio del que dimanó el informe monográfico, el deseo de El Justicia de profundizar en la situación de un colectivo del que hay indicios de que no se queja más por circunstancias ajenas a su propia voluntad, para constatar el grado de respeto a unos derechos que les siguen perteneciendo y que, como adultos, pueden exigir disfrutar en su totalidad y con el amparo de los poderes públicos si fuere preciso.

### 1. Las Residencias Públicas

Del total de las residencias públicas, 6 corresponden al INSERSO, que gestiona el mayor número de plazas, hasta un 42'5% del total (1.275 plazas). Otras dos residencias eran gestionadas directamente por la Diputación General de Aragón (126 plazas y un 4'5%). Las Diputaciones Provinciales gestionaban un total de 386 plazas (13'5%) a través de sus dos residencias y finalmente los Ayuntamientos disponían un total de 22 residencias con 941 plazas (36'5%).

Nótese que, aunque venimos aplicando las plazas correspondientes al INSERSO al total de la población aragonesa, la oferta de este organismo no se circunscribe a Aragón, sino que afecta a todo el Estado. Este dato adquiere toda su relevancia si se tiene en cuenta el enorme peso relativo y absoluto que tienen estos centros en la Comunidad Autónoma.

Por otra parte, cabe observar que la tendencia en la implantación de residencias públicas, parece ser la de potenciar las de titularidad municipal, con ayudas de la Administración Autónoma y otras, cuestión esta que parece la más lógica a la vista de la dispersión y escaso nivel demográfico de la población, salvo el caso de la ciudad de Zaragoza, lo que inclinaría a la implantación de residencias reducidas y cercanas al territorio donde se origina la demanda.

Por lo que respecta a la gestión, mientras que las residencias de dependencia del INSERSO, D.G.A. y Diputaciones, son administradas directamente por los propios servicios de estas instituciones, en el caso de las residencias de titularidad municipal, por lo general, la gestión está encomendada a Patronatos o Fundaciones, creados en ocasiones con ese único fin. En dos casos la gestión está encomendada a Órdenes Religiosas (Calatayud y Barbastro). En cifras globales, el 59 % de los centros públicos (13 establecimientos) se gestionan de forma directa por la propia Administración y un 41% (9 centros) de forma indirecta a través de Patronatos Fundaciones u Órdenes Religiosas.

### Características físicas de los centros:

#### Capacidad

El número total de plazas (número de camas disponibles, estén o no estén en la actualidad ocupadas total o parcialmente) disponible en las residencias públicas que han cumplimentado el cuestionario, es de 2.289 camas, lo que arroja una media de aproximadamente 100 camas por residencia

#### Superficie

Entre los centros de carácter público, encontramos residencias entre 944 y 35.000 metros cuadrados, lo que representa una media aritmética de 5.427 metros cuadrados, siendo las residencias pertenecientes al INSERSO las que elevan considerablemente la media al tratarse de los centros de más capacidad. Por lo que respecta a la relación «superficie/residente» la media se establece en 55 m<sup>2</sup>/residente, incluyendo en dicha superficie todo tipo de espacios: residencial, administrativo, zonas de paso, servicios comunes, etc..., por lo que puede afirmarse, sobre este dato, que la dotación es suficiente en términos generales.

#### Antigüedad

El establecimiento de mas antigüedad es el de la residencia asistida de Calatayud, ubicada, en un edificio del S. XVII, seguido de la Casa Amparo de Barbastro (1850) y la Casa Amparo de Zaragoza (1852). Los edificios más modernos son de iniciativa municipal, por lo que puede constatar la existencia de una preocupación por cubrir los huecos de estas dotaciones por la Administración local, con ayudas de la Administración autónoma. A partir de 1980 se ha apreciado un notable incremento en la implantación de residencias de carácter público, aunque siga resultando insuficiente para cubrir la demanda existente.

#### Ubicación

El aislamiento o integración de los centros residenciales respecto a los núcleos urbanos, es un factor primordial a la hora de poder valorar las facilidades que se otorgan a sus usuarios para favorecer una mayor adaptación activa de los ancianos a la vida social, evitando el riesgo de aislamiento. Esta circunstancia debe ir unida a la facilidad de comunicaciones que puedan tener los residentes para desplazarse en el entorno, disfrutar de los servicios e infraestructuras comunitarios y mantener una relación social lo más normalizada posible.

A este respecto cabe señalar que la inmensa mayoría de las residencias del sector público están ubicadas en los mismos núcleos urbanos. Tan sólo tres declaran estar ubicadas en el extrarradio. En el caso de la Residencia del INSERSO de Movera, una línea de transporte público, con una periodicidad de 60 minutos, atiende a los desplazamientos de los residentes. En la Residencia de Huesca del mismo organismo, existe una parada de transporte público a 120 m. del establecimiento, estando subvencionado el mismo.

#### Accesos y movilidad

Dice el Decreto de «mínimos» de la D.G.A.»

*Todos los edificios de nueva planta dispondrán su proyecto en forma tal que no incluyan barreras arquitectónicas. En los edificios existentes solamente se autorizarán las remodelaciones en este mismo supuesto.*

*Si la planta física del centro dispone de más de un nivel con una diferencia igual o mayor a 1'50 m. se*

*garantizará el transporte vertical de personal, según la tipología de los usuarios, con un mínimo de un ascensor, en su caso, de capacidad suficiente para atender las necesidades.*

*Los pasillos tendrán una anchura mínima de 1'20 m y dispondrán de un apoyo de forma continua a 0'90 m de altura.*

Las plantas de que constan las Residencias varían entre una y quince, desde la Residencia de Castejón de Sos, en edificio íntegro de planta baja, a la residencia del INSERSO de Movera, con 15 plantas.

Las Residencias de más reciente construcción, abogan por estructuras de pocas plantas o en planta baja. Las residencias del INSERSO responden, salvo excepciones, al planteamiento de macrorresidencias de ámbito provincial que se deducía del Plan Nacional de Asistencia a los Ancianos de 1971, incluso en las de más reciente construcción, como la Residencia Mixta de Teruel, construida en 1988 y que consta de once plantas.

Por lo que se refiere a los accesos desde el exterior, las residencias públicas cumplen, en general, lo relativo a la supresión de barreras arquitectónicas, salvándose los posibles desniveles por medio de rampas para facilitar los desplazamientos en sillas de ruedas. En tres residencias no se cumple este requisito, siendo la de Calatayud, en la que el 90% de los usuarios son «no válidos» un caso extremo. Las otras dos residencias, son residencias de válidos sin impedimentos físicos, lo que no obstaría para prevenir esta situación y se encuentran situadas en Utrillas (INSERSO) y Mallén (Municipal).

Por lo que respecta a la *movilidad horizontal*, en general, las dimensiones de los pasillos permiten el giro de una silla de ruedas, así como el acceso a las habitaciones, salvo en la residencia de Utrillas dependiente del INSERSO, donde los pasillos no reúnen esta condición. De igual forma todas las residencias cuentan con elementos de apoyo en los pasillos, salvo las de Albarracín dependiente de la Diputación General de Aragón y la de Huesca dependiente de la Diputación Provincial.

En lo tocante a la *movilidad vertical*, todos los centros que cuentan con más de una planta disponen de ascensores, salvo la ya mencionada de Calatayud, con las circunstancias citadas anteriormente, y la de Agüero, en la que sus usuarios son válidos y las pequeñas dimensiones del edificio no lo harían posible. De igual forma, en todos los casos los ascensores permiten su utilización por sillas de ruedas, pero sólo en la mitad de ellos pueden transportarse camillas.

Las escaleras de los centros públicos, si bien, de acuerdo con las respuestas recibidas, contarían con el perfil adecuado en todos los casos (salvo Calatayud), un gran número de residencias declaran el que no son antideslizantes, con la problemática y riesgos potenciales que puede tener esta circunstancia en personas con las facultades físicas presumiblemente disminuidas. Sólo en la mitad de las residencias públicas se cumple la condición de que las escaleras dispongan de perfil adecuado y sean antideslizantes.

### *Iluminación*

Todas las residencias declaran disponer de una adecuada iluminación natural, así como dispositivos de iluminación nocturna permanente, salvo la de Utrillas, que no dispone de esta última, aunque se estaban desarrollando reformas en los sistemas de seguridad.

### *Calefacción*

El 100% de las residencias disponen de calefacción. Dos de ellas, dependientes del INSERSO, cuentan también con sistemas de aire acondicionado, al menos parcialmente (Movera y Huesca).

### *Tipología de habitaciones y dotación*

*Los habitáculos de la unidad (residencial) tendrán un máximo de seis camas. Cada cama dispondrá de un espacio para ella en el que, como mínimo, existirá un armario con llave, una mesa con cajón y una silla. Los dormitorios tendrán al menos una ventana que permita la ventilación y la entrada de luz natural.*

De las 22 Residencias Públicas investigadas, 13 centros disponen de parte de sus habitaciones con carácter individual, siendo el resto dobles (siendo lo habitual más habitaciones dobles que individuales).

Sólo 6 residencias públicas tienen habitaciones colectivas, compuestas entre 3 y 6 camas, como máximo, cada una; de estas seis residencias, en cuatro las habitaciones son de tres personas, en otra son de 4 camas y en la restante las habitaciones son de 3, 5 y 6 camas. Esta última, que es la residencia asistida de Calatayud, cuenta con once habitaciones colectivas de este tipo.

Las residencias de Utrillas, Casa Amparo de Zaragoza, Movera, Albalate, Benabarre, Alfajarín y Huesca (DPH), disponen de más habitaciones individuales que dobles. Curiosamente, la última de ellas presenta en términos absolutos el mayor número de habitaciones colectivas (30 habitaciones de 4 camas). Por último la residencia asistida de Calatayud dispone de 3 habitaciones dobles y 11 colectivas (3, 5 y 6 camas) para sus 60 usuarios, lo que supone un notable grado de hacinamiento, además de no preservar una adecuada intimidad para el anciano. La antigüedad de la edificación, por su concepción de uso parece relacionarse con el tamaño de los dormitorios. En general, las habitaciones colectivas se suelen dar en los establecimientos más antiguos, en tanto que en los más recientes su configuración se prevé para uso individual y doble.

En lo que respecta al mobiliario y elementos auxiliares, la práctica totalidad de las residencias públicas cuentan con el requerido en el Decreto 81/1989 de la D.G.A. En las residencias de Albarracín (D.G.A.) y Albalate los baños no disponen de elementos de apoyo. En las residencias de Castejón de Sos y Fon, los armarios no disponen de llave.

Por lo que respecta al estado general del mobiliario, es bueno o normal salvo la residencia de Calatayud que tiene una dotación anticuada y escasamente funcional.

En lo que hace a la dotación de baños geriátricos, adaptados a las condiciones físicas de los usuarios, y aunque la normativa aragonesa no hace especial referencia a ellos, sólo las residencias de Fonz (D.G.A.), Albalate y Barbastro no cuentan con esta infraestructura. Por lo que se refiere a la relación existente «baños/residentes», ésta oscila entre los once usuarios por baño geriátrico en la Residencia de Movera del INSERSO, a los 99 usuarios para el único baño geriátrico disponible en la Residencia de Albarracín dependiente de la D.G.A. y que parece claramente insuficiente. La media, excluidos los extremos, resulta de 25 usuarios por baño geriátrico.

#### *Espacios libres*

Prácticamente todas las residencias visitadas disponen de espacios libres, en torno al edificio, que son utilizadas como jardín. En otras, como la Casa Amparo de Zaragoza, se han habilitado para este uso los patios interiores. En dos casos, el acceso al mismo está impedido para usuarios en silla de ruedas (Barbastro, Calatayud).

No dispone de jardín la residencia de Válidos del INSERSO de Teruel.

#### *Mortuorio*

*Dispondrá (el centro), debidamente apartada, una habitación por cada cien camas, de un mínimo de 12 metros cuadrados, dedicadas exclusivamente a mortuorio.*

*La salida del centro no podrá efectuarse por la puerta principal de entrada, disponiéndose de otra vía.*

Dado el carácter de este tipo de establecimientos, la muerte es un hecho habitual, que forma parte de la vida del centro. Sin embargo, cuatro centros no disponían de esta unidad (Graus, San Blas de Fonz -D.G.A.-, Sariñena y Residencia de Válidos de Teruel -INSERSO-). La residencia de Sariñena estaba pendiente de construir esta dependencia cuando remitió el cuestionario.

En todos los centros se cumplía la condición de que el mortuorio dispusiera de una salida independiente.

#### *Seguridad*

*La señalización de las vías de salida debe ser clara, completa y permanente, existiendo fichas de las características de los aparatos del centro y planos actualizados del mismo.*

*Existirá, por escrito un plan de evacuación del centro. Este plan deberá ser conocido por todo el personal y los usuarios y tendrá, en forma de gráficos, marcadas las vías de evacuación desde cada habitáculo o lugar.*

Tal como reflejaba el informe del Defensor del Pueblo sobre las Residencias de Ancianos, «los organismos públicos titulares de los establecimientos residenciales para la Tercera Edad habrían de desarrollar los mayores esfuerzos... (para la aplicación de la normativa de seguridad) dado el riesgo adicional que se deriva de las condiciones físicas y psíquicas de muchos de los usuarios de estos establecimientos».

A pesar de que la normativa de la Diputación General de Aragón, se expresa claramente sobre las medidas de carácter preventivo que es obligatorio adoptar en los establecimientos de Acción Social, se ha detectado en las residencias del sector público, numerosas deficiencias y carencias que sería recomendable proceder a solucionar, máxime tratándose de establecimientos que, por pertenecer a la Administración, serían los primeros obligados a cumplir con la norma.

Tan solo 2 residencias disponen de plan de emergencia, mientras que los otros veinte establecimientos encuestados declaran no poseer ningún instrumento de este tipo, a pesar de que 13 de ellos declaran que se está procediendo a su elaboración.

Tan solo 9 residencias cuentan con sistemas de detección y alarma (todas las del INSERSO, excepto la Residencia de válidos de Teruel, que estaba procediendo a adaptar sus sistemas cuando se remitió el cuestionario, así como Tamarite, Zuera, Albarracín y Castejón).

En todas las residencias existen extintores, mangueras o ambos sistemas, salvo el Piso Tutelado de Agüero que no señala ninguno de estos elementos.

Por lo que respecta a vías de evacuación, en 11 de las 22 residencias, no se cita la existencia de salidas de emergencia y de las 11 restantes, en 5 de ellas no existe señalización, aunque a este respecto cabe decir que, dado que la residencia es el domicilio permanente de los usuarios, debe suponerse el conocimiento de su ubicación por parte de los mismos. Insistiendo en este tema, la residencia del INSERSO de Utrillas, es la única que dispone además de planos de evacuación en las habitaciones.

En general puede decirse que las residencias que más cuidan este apartado son las residencias dependientes del INSERSO que cuentan con todos los elementos señalados de prevención de incendios. Es bastante completa la dotación de la Casa Amparo de Zaragoza, Tamarite y Zuera, e insuficiente la de Sariñena y Calatayud. La residencia de válidos del INSERSO de Teruel estaba en obras de adaptación de sus sistemas en el momento de cumplimentar el cuestionario.

#### *Aseguramiento de riesgos*

Salvo las residencias dependientes del INSERSO, que no tienen establecida una póliza de seguros que cubra los riesgos señalados en el Decreto 81/1989, a menos que dispongan de una cobertura por los Servicios Centrales que se desconoce, el resto de las residencias públicas disponen de una póliza que cubre alguna de las circunstancias que se determinan en la norma referida, o estaba en trámite.

#### *Personal*

El Decreto 81/1989 de la Diputación General de Aragón establece unas relaciones mínimas de personal/usuarios, dependiendo también de las características de los mismos. Así, la relación «personal del centro/ número de camas», que debe existir en las

Residencias para válidos queda establecido en 0'25, mientras que esta relación aumenta al 0'35 si se trata de residencias de ancianos de plazas asistidas o «no válidos» y al 0'30 para residencias mixtas.

Hay que destacar las notables diferencias cualitativas existentes entre el diverso personal que presta servicios en las residencias de Tercera Edad, ya que la mayoría del mismo se encuadra dentro de lo que podríamos denominar «personal de servicios» (limpieza, cocina...) que no exige una determinada cualificación o preparación con respecto a los usuarios. Esta circunstancia pone de relieve el hecho de que la mayor parte de las residencias considera su fin último el servir de alojamiento alternativo para sus usuarios, sin entrar en consideraciones de otro orden, fundamentalmente de inserción en la sociedad de unos ciudadanos a los que, por el hecho de encontrarse en un establecimiento de este tipo, debe de presumírseles ya un cierto desarraigo social.

Para corroborar lo anterior, en algún caso, en los cuestionarios se ha efectuado la observación, por parte de responsables de residencias públicas de tener la sensación de limitarse a una función de almacén, precisamente por la falta de personal preparado para otro tipo de funciones que no sean las básicas de mantenimiento físico y material de los usuarios.

En todo caso, las residencias que no alcanzan la ratio del 0'25 (1 empleado por cada cuatro residentes) son la residencia de Tamarite (0'23) y la de Mallén (0'17).

La relación más alta, respecto al número de plazas es la que ofrece la Residencia de válidos de Teruel del INSERSO (0'75), seguida por la residencia de la Sagrada Familia (0'68).

Existe médico propio de la residencia en 7 casos, siendo el resto cubierto por el sistema sanitario de los Centros de Salud. En el caso de Castejón de Sos, además se da la circunstancia de que Centro de Salud y Residencia comparten el mismo edificio. En la presencia de médico propio de la residencia influye decisivamente el tamaño de la misma, ya que por confluir en este sector de la población numerosos problemas de salud, la presencia masiva de ancianos hace que sea precisa la atención médica de forma casi constante por una u otra circunstancia.

Psicólogos sólo tienen las residencias de Movera y Mixta de Teruel, dependientes ambas del INSERSO. La última de ellas es la única que tiene en plantilla a fisioterapeutas.

Hay que destacar que de las 140 plazas de auxiliares de clínica, existentes en todas las residencias encuestadas, 118 son plantilla del INSERSO, de las que 70 pertenecen a una sola residencia (Mixta de Teruel. INSERSO), lo que viene a certificar la escasa dotación existente, salvo excepciones, de este tipo de plaza. A esto debe unirse que dentro del capítulo «auxiliares», se incluyen igualmente cuidadores/as sin formación específica.

Está prácticamente generalizada la presencia de asistentes sociales en la mayoría de las residencias (60%),

siendo en el resto la cobertura a través de los Servicios Sociales de Base de la D.G.A.

En todas las residencias, existe personal propio de cocina y limpieza, (en Benabarre está contratado el servicio con una empresa). De igual forma, en la mayoría de las residencias (60%) cuentan con personal de mantenimiento en plantilla.

La presencia de personal voluntario, cuando existe, es de una gran importancia para el bienestar psíquico del anciano. Nos referimos, bajo esta denominación a personal que no realiza funciones de carácter específico, sanitario, asistencial o de servicios, sino que realizan funciones de dinamización social, o lo que el Parlamento Europeo denomina sin eufemismos «acciones que ofrezcan cuidados, consuelo y amistad a las personas que a menudo se encuentran abandonadas».

En el caso que nos ocupa, el personal voluntario es prácticamente inexistente, lo que viene a constatar el escaso peso o la práctica inexistencia de este tipo de organizaciones en España en general y Aragón en particular. Tan sólo en la Residencia de Movera y en la de Sariñena se cuenta con participación de voluntarios, en ambos casos de la Cruz Roja.

En todas las residencias, está cubierto el servicio las 24 horas al día, bien a través de turnos o por personal que reside en el mismo centro. Hay que destacar que esto último sucede en el 80% de las residencias.

Es preciso señalar que en las residencias regentadas por órdenes religiosas, la dedicación del personal seglar no se limita a la estricta jornada laboral, sino que se produce en régimen de dedicación absoluta, facilitando esta situación el hecho de que en la mayoría de los casos, las religiosas viven en el mismo centro.

Por lo que hace a la formación del personal, en 12 residencias se realiza algún tipo de formación específica para el trato con ancianos. En las 6 residencias del INSERSO está generalizada a través de actividades propias o de los cursos de formación y perfeccionamiento de dicho organismo.

Como puede observarse, las condiciones de dotación de la plantilla difieren notablemente entre las diversas residencias, careciendo en algunas de ellas de personal sanitario o asistencial. Esta circunstancia, aunque debe relativizarse ya que adquiere su exacta dimensión al ponerla en relación con las características sanitarias del residente, pone de relieve en esos casos lo dicho ya anteriormente: las residencias se reducen meramente a la función de proporcionar un alojamiento alternativo, sin tener en cuenta otras circunstancias sociales y de relación humana, que resultan igualmente vitales en esta edad.

La Diputación General de Aragón, viene obligada por la Ley 4/1987 de Ordenación de la Acción Social a financiar, «al menos el cincuenta por ciento de los gastos de mantenimiento de las estructuras básicas municipales previstas en el artículo 10». Esta circunstancia no acoge a los centros residenciales, ya que el artículo 10 se refiere en exclusiva a los Servicios Sociales de Base.

Sí que existe una referencia a los centros residenciales, dónde se contemplarían las residencias de ancianos, en el artículo 17 de la misma Ley, donde se alude a que «podrán concederse prestaciones económicas... en forma de becas, para sufragar gastos de atención en centros de carácter residencial, previa consideración de su idoneidad». El artículo 20, desarrolla esta modalidad de financiación, concretando que las ayudas serán siempre a «título personal, aun cuando sean receptores de aquellas los centros o servicios prestadores de la asistencia». Esta previsión legal ha sido desarrollada muy recientemente por medio del Decreto 95/1991 de la Diputación General por el que se regulan las prestaciones económicas en el ámbito de la Acción Social y la Orden de 22 de mayo del Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo por la que se dictan sus normas de desarrollo.

De igual forma, una referencia general a la subvención a entidades públicas o privadas, por medio de transferencias corrientes y de capital, se contempla en la referida LOAS (art. 40), encontrando su desarrollo a través del Decreto 185/1987 de 15 de Diciembre de la D.G.A., por el que se regula el sistema de subvenciones en materia de Acción Social, que viene siendo la forma habitual de aportación de fondos a las Residencias de Ancianos por parte de la Diputación General de Aragón, en sus dos modalidades de «Mantenimiento-Actividades» y «Equipamiento y Construcción o Reforma»

De los cálculos efectuados vendría a resultar que, los residentes vienen a aportar, por termino medio, entre el 60 al 65 por ciento de los costes, la D.G.A. aportaría entre el 30 y el 35 por ciento, y los Ayuntamientos entre el 10 y el 15 por ciento. Estas cifras son meras aproximaciones, no contrastadas con los datos oficiales, por lo que son meramente indicativas. Ahora bien, estos datos si que permiten entrever que las quejas referidas al presupuesto no se refieren tanto a la mera dotación económica, sino a la insuficiencia de prestaciones que se pueden ofrecer con dicha dotación.

La misma estimación daba que las Corporaciones locales y la Administración Autonómica, podrían haber destinado en 1989, para los gastos corrientes y de personal de las residencias de las que son titulares, incluyendo las propias aportaciones de los residentes, una cifra que podría rondar entre los 700 y los 900 millones de Pts. como máximo.

Aunque no se pueden realizar comparaciones válidas, ya que se desconocen las aportaciones reales de los municipios al mantenimiento de las residencias, y exista una diferencia notable en la filosofía, diseño y prestaciones de las residencias del INSERSO, baste señalar que este organismo, para el periodo 1989 y en lo que afecta a las dos residencias de la provincia de Zaragoza (Movera y Borja) dispuso de un presupuesto de 393.264.000 Pts. Si este dato lo trasladamos a las tres Direcciones Provinciales del INSERSO la cantidad se elevó, para el ejercicio 1989, a 1.142.770.000 Pts.

De otra forma. El INSERSO viene a destinar por cada usuario de sus residencias una cantidad en torno a la 896.000 Pts/año, en tanto que las disponibilidades del

resto de las Instituciones, permiten, como media, un gasto que superaría ligeramente, en el mejor de los casos, las 600.000 pts/año por usuario.

La cifra no admite comentarios y ya es suficientemente reveladora de la diferencia de medios que asiste a una y otras administraciones.

#### *El usuario*

El usuario de las residencias públicas tiene, como media una edad de 81 años, -a título anecdótico, el de mayor edad, por los datos recabados tiene 104 años (residencia de Movera)-, superando, en la mayoría de las Residencias la media de los 80.

Puede constatar, por lo tanto que el principal usuario de las residencias públicas es el integrante de la denominada «Cuarta Edad», cuando las carencias de orden físico y psíquico se hacen más acusadas y comienza a plantear una mayor dedicación de la familia.

La proporción por sexos, viene a ser indicativa de la existente en estos estratos de población, con más número de mujeres que de varones. Un 53 % y un 47 % respectivamente.

Por lo que respecta a su situación sanitaria, el 62'2% de los usuarios están considerados como válidos, mientras que el 37'8% presenta alguna disminución física o psíquica, que requieren atención de enfermería y vigilancia médica. A este respecto debe recordarse que sólo tiene la consideración de residencia asistida la de Calatayud (90% de asistidos). En la residencia mixta del INSERSO de Teruel, de las 556 plazas teóricas, sólo están ocupadas 220, que corresponden en su totalidad a plazas asistidas. Como media, los centros presentan un 20% de residentes no válidos, en los que suele darse una conjunción de minusvalías físicas, psíquicas y sensoriales.

Este porcentaje deberá aumentar lógicamente al irse envejeciendo la población de las residencias, por lo que, puesto este dato en contraste con la dotación de personal sanitario (en especial auxiliares de clínica) que existe en estos establecimientos, debe preverse en el futuro una mayor dotación de este tipo de puestos de trabajo.

La media anual de defunciones en las residencias públicas está en relación directa con la elevada edad de los usuarios, resultando una media aproximada de un 9'8% anual. Por lo que respecta a los usuarios de las residencias públicas en Aragón, el 95% de los residentes disfrutan de algún tipo de pensión, siendo la más común la de jubilación, aunque coexisten pensiones de todo tipo (asistenciales, viudedad, invalidez...) siendo la media de ingresos de los residentes es, según los datos recabados de aproximadamente 35.650 Pts. por persona y mes. La media más alta la arroja la residencia de Benabarre (41.215 Pts.) y la más baja la de Albarracín (22.080 Pts.). Puede decirse que, al igual que eran las personas más ancianas, entre las personas de edad, las que definían el perfil del usuario de las residencias públicas, también, por lo que respecta al nivel económico, los usuarios están comprendidos en la zona inferior a la media de ingresos de la Comunidad Autónoma.

Para completar la visión de este apartado, hay que señalar que la contribución económica de las familias a los residentes es muy escasa, constatándose en la mayoría de las residencias que aquellas no contribuyen, por lo general, a los gastos del anciano, lo que puesto en relación con el tamaño de los ingresos medios del mismo y que un 75-80% de la pensión debe ser entregada como cuota a la residencia, representa un escasísimo margen de autonomía económica para estas personas.

## 2. Las Residencias Privadas

No es competencia de El Justicia de Aragón supervisar el funcionamiento de centros privados en los que se desarrolla una relación entre particulares. Sin embargo, la situación de desigualdad evidente entre las partes y el riesgo que ello puede implicar para un sector social que por su edad y situación no está preparado en muchos casos para afrontar la defensa de sus derechos, justifica sobradamente la intervención de la Institución por la vía de supervisar la actuación inspectora y de control que ha de llevar a cabo la Administración.

Al aumento de la demanda de centros residenciales, la Administración responde pobremente y su espacio viene a ser cubierto por la iniciativa privada que crece de forma desordenada y desigual en cuanto a calidad y cantidad de las prestaciones necesarias para este tipo de población. Esta circunstancia se ve avalada por las periódicas apariciones en los medios de comunicación de situaciones atentatorias contra los derechos humanos en residencias de ancianos.

### Consideraciones generales:

De acuerdo con su carácter, podemos establecer dos grandes grupos de residencias: aquellas promovidas por órdenes y entidades de carácter religioso o dependientes de la estructura eclesial (V.g. Cáritas), y aquellas otras promovidas por personas privadas o entidades de carácter laico.

Por la finalidad, podemos distinguir entre entidades «sin fin de lucro» o de iniciativa social, y centros con fin de lucro.

En el apartado de «Laicas sin fin de lucro», están incluidas residencias que son regentadas por órdenes religiosas, pero en las que la titularidad la ostenta un Patronato o Fundación Benéfica. Este es el caso de Alagón, donde la residencia es atendida por religiosas de las «Hermanas de la Caridad de Sta. Ana».

Las residencias de carácter privado se concentran fundamentalmente en Zaragoza y su zona de influencia, donde se suman 96 residencias de este tipo, lo que supone prácticamente el 75% de las mismas. En el resto de la Comunidad Autónoma las cifras son significativamente menores, siendo Huesca capital la zona que concentra un mayor número de residencias privadas, con cinco de estos establecimientos, seguida de Teruel capital, y las comarcas de Moncayo-Campo de Borja y Bardenas-Cinco Villas, con cuatro residencias.

En la ciudad de Zaragoza y su zona de influencia, se concentran igualmente las residencias con carácter lucrativo, cuya existencia en el resto de la Comunidad Autónoma no pasa de ser anecdótica, estando regentadas por comunidades religiosas y patronatos e instituciones benéficas.

Por lo que respecta al número de plazas y su localización, 2.133 plazas (en su estimación mínima) se concentran en Zaragoza-Capital y otras 172 en su área de influencia. La suma de ambas cantidades hace que se acumulen en torno a la ciudad de Zaragoza, un mínimo de 2.305 plazas, lo que representa un 55% de la capacidad mínima estimada de las residencias privadas de toda la Comunidad Autónoma. La diferencia del peso relativo del número de establecimientos y número de plazas (un 75 y un 55% respectivamente) se explica por la mayor presencia en Zaragoza de residencias privadas ubicadas en pisos, que tiene como resultado una menor capacidad media de plazas por centro.

Tomando como referencia los datos generales apuntados puede observarse la notable diferencia de oferta existente entre la iniciativa pública y privada, que se agudiza especialmente en Zaragoza capital, que es dónde se da una mayor problemática. Si para la totalidad de la Comunidad Autónoma, por cada 10 plazas en establecimientos públicos, existen 15'3 plazas privadas, en Zaragoza capital y zona de influencia, esta relación se incrementa hasta el punto de que por cada 10 plazas públicas, se ofertan 37 plazas privadas.

Por lo que respecta al grado de ocupación en las residencias privadas, éste alcanza el 94% (2.608 plazas) de las camas ofertadas (2.773), lo que confirma un elevado índice de saturación de demanda de plazas en residencias.

### Condiciones de prestación de servicio:

Toda actividad de carácter económico está sujeta a una serie de controles y autorizaciones administrativas que persiguen diversos fines, fundamentalmente impositivos.

Además la consideración de las residencias de ancianos como establecimientos de Acción Social en la forma en que está previsto en la Ley de Ordenación de la Acción Social en Aragón (LOAS), sujeta a estos centros a otro tipo de controles administrativos que tienen como fin el que la Administración pueda garantizar, a través de su acción de apoyo, ordenación y control, el tipo de servicios y la calidad de los mismos que se ofrecen al usuario.

Por regla general serán precisos tres tipos de autorizaciones o controles administrativos para que una residencia de ancianos pueda ver autorizado su funcionamiento:

- Licencia fiscal
- Licencia de apertura
- Registro de entidades y establecimientos de Acción Social

39 de los 59 centros estudiados, carecían en el momento de su cumplimentación, de alguno de los tres

requisitos citados, siendo la licencia de apertura de establecimientos, el requisito que figura con menos frecuencia, seguido del Registro de Centros, Establecimientos y Servicios de Acción Social.

#### Licencia Fiscal

Sustituida por el Impuesto de Actividades Económicas, la licencia fiscal era elemento imprescindible para el ejercicio de cualquier actividad económica que, a su vez, viene definida por un determinado epígrafe que especifica el tipo de actividad de que se trate.

De las 59 residencias de carácter privado examinadas, 16 de ellas no disponían de este requisito (9 de carácter laico y siete religiosas, aunque alguna de estas últimas afirmaba estar exenta de tal licencia), y en la mayoría se aprecia la falta de definición fiscal sobre la actividad de las residencias de ancianos, que no aparecen reflejadas como una actividad económica diferenciada y que deben optar por acogerse a aquellos tipos de actividad que más se asemejen a la misma.

Afortunadamente el Impuesto de Actividades Económicas, que viene a refundir otros que venían gravando a las empresas, y el Real Decreto Legislativo 1175/90 que regula las tarifas e instrucción del nuevo impuesto contempla en una agrupación específica la actividad de Asistencia y Servicios Sociales, que recoge la prestación de servicios a diversos sectores de población, entre ellos los ancianos, en «centros residenciales», correspondiéndole en el nuevo impuesto el Grupo «951». Además presenta la característica de que la cuota para estas empresas, fijada en 14.700 Pts., será «cero», en el caso de que las cuotas abonadas por los usuarios por sus servicios sean inferiores a 100.000 Pts.

#### Licencia de apertura

La licencia de apertura de establecimientos, expedida por los Ayuntamientos, tiene un carácter eminentemente impositivo, aunque como otro efecto hace que los establecimientos deban ajustarse a las diversas ordenanzas de construcción, urbanísticas, medioambientales, etc..., controlando estos extremos por medio de las oportunas inspecciones.

Veintiséis de las 59 residencias consultadas, carecían de este requisito. La tardanza en la concesión de licencias es un problema que se ha venido denunciando desde los cuestionarios cumplimentados por los directores y propietarios de centros privados. Sirva como ejemplo la siguiente declaración hecha por una propietaria de una residencia de Zaragoza:

*Deseamos señalar como punto importante el tema del Ayuntamiento con sus demoras administrativas. Llevamos más de tres años intentando conseguir Licencia de Apertura a pesar de haber presentado cuantos documentos y proyectos nos fueron solicitados. ¿Se podría ejercer algún tipo de presión, para poder conseguir mayor agilidad y poder ejercer la actividad sin la preocupación constante de tener la sensación de ser «ilegales»....*

Es preciso señalar que la licencia municipal de apertura, es pieza clave del procedimiento señalado en el Decreto 81/1989 de la D.G.A., para la inscripción en el Registro de Centros y el otorgamiento de las autorizaciones provisional y definitiva de apertura que debe librar la Dirección General de Bienestar Social y Trabajo.

El artículo 20 del citado Decreto determina que los Ayuntamientos darán traslado a la Dirección General mencionada, de la documentación aportada por el solicitante junto con la resolución por la que se otorga o deniega la referida licencia municipal. Una vez recibido este expediente comienza la tarea inspectora de la Dirección General para la calificación del establecimiento, que caso de resultar positiva tiene como resultado la inscripción en el Registro que comporta a su vez la autorización provisional de apertura. Este trámite es de obligado cumplimiento para todos los centros que hayan pretendido iniciar su actividad a partir de la publicación de la mencionada norma (10 de julio de 1989).

La virtualidad de este requisito implica una correcta coordinación entre las entidades locales afectadas y una celeridad en el procedimiento municipal que haga viable su efectividad, so pena de obviar la normativa u ocasionar perjuicios notables para la puesta en marcha de este tipo de establecimientos, que independientemente de su carácter lucrativo o no, tienen una indudable función social que debe ser estimulada. La repetición de circunstancias como las arriba apuntadas por el propietario referido, no suponen, precisamente, un acicate ni para el pretendido objetivo de facilitar la actividad reguladora de la Administración, ni para la implantación de este tipo de centros.

Por otra parte, según diversas opiniones de técnicos del Ayuntamiento de Zaragoza, tanto de urbanismo, como de bienestar social, prácticamente no existen solicitudes de licencia de apertura correspondientes a residencias de ancianos, ya que, o bien se conceden como establecimientos de alojamiento (pensiones...), o sencillamente obvian este requisito. Esta circunstancia convierte en impracticable, en buena parte de los casos, las previsiones del proceso de autorizaciones que prevé el Decreto 81/89.

#### Registro

El Registro de Entidades, Servicios y Establecimientos de Acción Social, de acuerdo con las intenciones reflejadas en el preámbulo del Decreto 82/1989 de la D.G.A. que lo regula, tiene como objetivos *garantizar los derechos de los usuarios de este servicio público que es la acción social, por un lado, y, por otro, fomentar la iniciativa social de calidad, así como proteger de la competencia desleal a quienes aun con un móvil lucrativo contribuyen a la creación del sistema de acción social.*

Téngase en cuenta que, centros «registrados» no equivale a centros «controlados». La inscripción en el Registro de Entidades, Servicios y Establecimientos de Acción Social, se produce después de comprobada la idoneidad del establecimiento y corregidas las deficiencias que se pudieran haber observado en la inspección previa.

Esta circunstancia plantea, sin embargo, una contradicción de fondo. Si una residencia no está registrada en el correspondiente registro, no dispone de autorización de funcionamiento. No obstante, esas residencias siguen funcionando, y como puede observarse por el cuadro anterior, en el caso de las residencias de «iniciativa mercantil», éstas son una inmensa mayoría. Esta circunstancia debe valorarse cuidadosamente ya que, una vez finalizado el plazo que concede la Disposición Transitoria segunda para adaptarse a las condiciones del Decreto 81/89, la aplicación estricta de la normativa podría ocasionar perjuicios desproporcionados para los fines que se pretenden.

#### Características físicas de los centros:

El número total de plazas estimadas en las 129 residencias privadas detectadas oscila entre 4.192 y 4.752 camas, en el caso de aplicar respectivamente, la hipótesis mínima o máxima de capacidad en aquellas residencias de las que se carecen de datos directos. Aceptando como válida la hipótesis mínima, la capacidad media de las residencias privadas es de 32 camas por establecimiento, bastante más reducida que la referida a las residencias públicas, que se estimaba en 100 plazas por residencia.

Si la referencia la limitamos a aquellas residencias que contestaron el cuestionario y que en conjunto ofertaban 2.728 plazas, la media de capacidad aumenta a 47 camas por centro (prácticamente un 50% más), lo que corrobora el hecho de que son las residencias de pequeño volumen, fundamentalmente las radicadas en pisos, las que más resistencia han ofrecido a la hora de facilitar datos.

#### Superficie

Por lo que respecta al ratio m<sup>2</sup>/plaza, y con referencia a las 47 residencias que han ofrecido datos, la relación existente es, como media, de 25'60 m<sup>2</sup>/por plaza. En las residencias públicas esta relación aumentaba hasta los 55 m<sup>2</sup>/residente.

Téngase en cuenta que una lectura correcta de estos datos debería incluir a todas aquellas residencias que están ubicadas en pisos o viviendas unifamiliares y que harían descender notablemente la media apuntada, ya que, de un total de al menos 38 residencias detectadas ubicadas en pisos y con una superficie que normalmente no superaría los 150 m<sup>2</sup>, tan sólo están incluidas en el cuadro anterior quince de ellas.

#### Accesos y movilidad

La mitad de las residencias encuestadas no cuenta con elementos de apoyo en pasillos, así como no dispone de suelos antideslizantes.

A pesar de lo anterior un porcentaje muy elevado, un 88% y un 95% respectivamente, aseguran que los pasillos permiten el giro de una silla de ruedas y que las puertas disponen de la anchura suficiente para permitir su paso.

Estos últimos datos deben recogerse con gran cautela, ya que la mayoría de estas residencias acogen a ancianos

válidos, por lo que la respuesta debe basarse más en una suposición que en la propia realidad.

#### Habitaciones

Como en las Residencias Públicas, en el caso de las Residencias Privadas tampoco hay ningún centro que cuente en exclusiva con habitaciones individuales. El 66% de los centros cuentan únicamente con habitaciones individuales y dobles, habiendo en este caso más habitaciones individuales que dobles, pues es de suponer que este tipo de centros planifica sus espacios en función de la demanda que, habitualmente, prefiere habitaciones de este tipo.

No obstante diecisiete centros (que representan un 30% del total) disponen de habitaciones colectivas.

#### Seguridad

El apartado dedicado a la seguridad es uno en los que se observa más deficiencias en las residencias de carácter privado, cuestión ésta en la coinciden con muchas de las observaciones efectuadas en el apartado correspondiente a las residencias públicas.

Así, sólo disponían de Plan de emergencia y evacuación 10 de los 59 centros consultados, en tanto que otros 13 declaraban que estaba en elaboración. Ocho, contaban con sistemas de detección y alarma en caso de incendio, estando equipados para esta circunstancia la totalidad de los mismos, bien por medio de extintores o mangueras.

La mitad de los centros carecía de salidas de emergencia y en aquellos que disponían de las mismas, el cincuenta por ciento carecía de señalización. En este caso, así como en el apuntado para sistemas de detección y alarma hay que señalar que este tipo de medidas de seguridad están en relación con la superficie y capacidad de los locales, no siendo exigible en todos los supuestos

En otro orden de cosas, tan sólo un centro privado, declaraba disponer de planos de evacuación en la forma prevista en el Decreto 81/1989.

#### Aseguramiento de riesgos

A pesar de que la normativa aragonesa es muy explícita a la hora de determinar que tipo de riesgos deben estar plenamente asegurados por los respectivos centros, siete de los centros privados que respondieron al cuestionario declaraban no tener contratada algún tipo de póliza de seguros.

Es significativo comprobar como, en todo caso, a la hora de contratar pólizas, figuran en primer lugar los riesgos inherentes al edificio; a gran distancia, los que pueda sufrir el personal contratado; quedando prácticamente en el olvido el riesgo que pueda sufrir el propio usuario, como consecuencia de un accidente o un servicio inadecuado.

Como se desprende de estos datos, los seguros más extendidos son aquellos que cubren riesgos materiales sobre

el edificio en el que el centro está ubicado, siguiéndoles en número los seguros que cubren riesgos personales a los trabajadores del centro. El incumplimiento de la normativa sobre aseguramiento de riesgos es general; tan sólo un centro contempla los riesgos derivados de la negligencia del personal. Finalmente hay que destacar el hecho de que sólo 6 residencias privadas, disponen de pólizas con alguno de los dos tipos de riesgos que exige la normativa de mínimos materiales, esto es, el  *siniestro total*  del edificio, como riesgo de tipo material, y las indemnizaciones por daños a los usuarios del servicio debidas a  *negligencias del personal* , como riesgos personales.

La inmensa mayoría de los centros acude al sistema general sanitario para atender los problemas que en este campo puedan presentarse a sus residentes. Además del recurso genérico al INSALUD, cinco centros disponen de servicio médico propio, que se da en las residencias de asistidos y las de mayor nivel económico, en tanto que una residencia contaba con un médico privado que acudía periódicamente al establecimiento.

En todos los casos consultados, el servicio de cocina era atendido por personal propio de la residencia. Parecida respuesta encontramos en lo que respecta al servicio de limpieza. En este último caso, tres residencias tenían contrata con una empresa especializada.

Aunque ya se ha comentado que el cuestionario no interrogaba sobre otro tipo de servicios, unas pocas residencias hacían la observación de que se organizaban actividades para los usuarios, fundamentalmente de carácter recreativo, (torneos, concursos, fiestas...). Las residencias que hacían esta observación coincidían en tener una capacidad mayor de 100 usuarios.

Aunque de los datos recabados no pueda extraerse una constatación avalada por cifras, se puede inferir por datos indirectos que, las residencias privadas, con carácter general, no tienen entre sus objetivos la promoción de una vida activa, en el plano sociocultural de las personas de edad, y ésto, bien sea por no entrar dentro de las inquietudes de los promotores de estas residencias, bien sea por la falta de medios presupuestarios o personales (es lo mismo) para realizarlas.

#### *Personal*

De igual forma que en las residencias públicas, pero en el caso de las residencias privadas de forma más acusada, la infraestructura de personal, tanto cualitativa como cuantitativa, pone de relieve la circunstancia de que las residencias de ancianos ofertan aquellos servicios imprescindibles para el «vivir», sin entrar en consideraciones de otro orden, como un adecuado seguimiento sanitario, o la inserción social en su entorno, de unos usuarios a los que debe presumírseles una condición de desarraigados.

En general, salvo loables excepciones, las residencias con fin lucrativo tienden en mayor medida que las de «iniciativa social», a evitar todos aquellos servicios que no están directamente ligados a necesidades vitales o de mantenimiento físico (alimentación y limpieza).

Igualmente carecen, en mayor medida de personal especializado, tanto en aspectos sanitarios como sociales o socioculturales.

Lógicamente, la prestación de tales servicios tiene un costo que encarecería notablemente las cuotas de los usuarios, lo que disuadiría a la posible demanda dado el nivel de las pensiones, o que limitaría el posible beneficio, por lo que están reducidos a residencias caras o de gran capacidad.

Por lo que respecta a las residencias sin fin de lucro (religiosas o de Fundaciones), aumenta la relación de personal/usuario y debe deducirse la existencia de una más correcta atención del hecho de que, en buena parte de estos centros, existe personal dedicado exclusivamente a los ancianos y que reside en la propia residencia. Ésta circunstancia no aminora el hecho de carecer de personal para la prestación de otros servicios, por la misma circunstancia crónica apuntada para las residencias con fin de lucro: la falta de presupuesto.

Por lo que hace a la tipología del personal que presta sus servicios en las residencias privadas, si atendemos al tipo de contrato, puede verse en el Cuadro 31 que predomina ampliamente el «empleado fijo» sobre el «eventual», siendo estos últimos el 17'2% del total. Si que se aprecia una mayor tendencia al uso de este tipo de contrato en las residencias con fin lucrativo que en las de «iniciativa social».

Estas cifras, no obstante, habría que matizarlas convenientemente, ya que no coinciden con la opinión que tiene de esta situación, algún sindicato con presencia en el sector. A este respecto, conviene aclarar que las residencias «sin fin de lucro», fundamentalmente religiosas, incluyen entre el personal fijo a los miembros de sus congregaciones, que efectúan un trabajo eminentemente voluntario. De igual forma, en las residencias con fin de lucro, el propio empresario o promotor, y en ocasiones miembros de su familia, que no tienen una relación laboral formal, quedan contemplados igualmente como «empleados fijos».

En otro aspecto, la indefinición que anteriormente apuntábamos al hacer referencia a los aspectos fiscales, tiene su repercusión en la condición profesional (refiriéndonos en este caso a la cualificación profesional del trabajador) y laboral (tipo de contrato y condiciones laborales) de los empleados, ya que las labores que se realizan en un establecimiento hostelero tienen diferencias notables con las que se realizan en un centro residencial destinado a ancianos.

El 70% de las residencias privadas señalan que se exige al personal algún tipo de formación específica para el trato con ancianos. Esta afirmación sin embargo hay que relativizarla, al contraponerla con la demanda que hacen numerosos centros de que sea la Administración la que oferte cursos de formación al personal de estas residencias.

#### *Gestión y financiación*

En cuanto a los aspectos administrativos y financieros, diecinueve de los centros están regentados por los mismos

promotores de las residencias, en tanto que 40 tienen algún grado de dependencia. Esta situación se da predominantemente entre las residencias de «iniciativa social» que suelen ser dependientes de algún Patronato, Fundación u Orden religiosa. En el caso de las residencias con «fin lucrativo» la dependencia se refiere a sociedades mercantiles.

La fuente de financiación más importante de las residencias privadas consiste en las aportaciones de los propios residentes. Este tipo de financiación se da con carácter exclusivo, en la mayor parte de las residencias consultadas y es la única que se da en las residencias con «carácter lucrativo»

Por lo que hace a las residencias que cuentan con algún tipo de financiación externa, es preciso indicar que

las convocatorias anuales que regulan la concesión de subvenciones por parte de la Administración Autonómica, limitan el acceso a las mismas a aquellas entidades definidas como «sin fin de lucro» o de «iniciativa social». De igual forma, algunos municipios subvencionan indirectamente a las residencias por medio de aportaciones a los Patronatos o Fundaciones benéficas que regentan estos establecimientos.

Con respecto a las ayudas procedentes de la Administración Autonómica, los datos extraídos del Boletín Oficial de Aragón, referidos a subvenciones concedidas para «mantenimiento y actividades» a entidades sin fin de lucro, distintas de las concedidas a las Corporaciones Locales, para residencias de ancianos y referidas a los ejercicios 1989 y 1990, alcanzan a un total de 18 residencias.

#### Residencias de iniciativa social. Financiación DGA.

| LOCALIDAD | Centro                  | Tipo | 1989*  | 1990*  |
|-----------|-------------------------|------|--------|--------|
| AYERBE    | N.S.CASBAS              | M-A  | 1.500  | 1.600  |
| HUESCA    | CRUZ BLANCA             | «    | 1.500  |        |
| ALCORISA  | RESID.                  | «    | 400    | 600    |
| ALBALATE  |                         |      |        | 5.800  |
| MONREAL   | H.S. JOSÉ               | «    | 300    | 500    |
| TERUEL    | HNAS. A. DESAM.         | «    | 5.500  | 9.800  |
| MALLÉN    | Fun. S. Sebastián       | «    | 3.000  | 2.950  |
| RICLA     | Fund. Clara Castellano. | «    | 800    | 1.900  |
| TAUSTE    | F.S. ABARCA             | «    | 400    | 1.600  |
| ZARAGOZA  | CÁRITAS                 | «    | 9.500  | 11.000 |
| ZARAGOZA  | HNOS.CAMILOS            | «    |        | 1.300  |
| ZARAGOZA  | S.EUGENIO               | «    | 3.682  | 4.200  |
| ZARAGOZA  | Patronato.GOYA(3 res)   | «    | 1.000  | 900    |
| ZARAGOZA  | RESID.BEGOÑA            | «    | 900    | 800    |
| MARIA H.  | SOC. S. VICENTE PAUL    | «    |        | 10.000 |
|           | TOTAL                   |      | 28.482 | 52.950 |

\* En miles de pesetas

Fuente: Boletín Oficial de Aragón.

Sí que se ha apreciado un esfuerzo sustancial en la dotación de ayudas para este tipo de centros en los periodos indicados, llegando casi a duplicarse en el ejercicio 1990 en comparación con el anterior. Con todo, sigue existiendo un significativo sector de las residencias de «iniciativa social» a las que no llegan estas ayudas y, a pesar del aumento registrado no dejan de parecer tremendamente escaso el volumen total de recursos asignados para atender la labor social, y de alguna manera supletoria de la administración, que desarrollan estos establecimientos.

Por lo que respecta a la aportación de los residentes, los datos aportados en los cuestionarios reflejan en primer lugar, que las cuotas en residencias privadas en Aragón oscilaban a finales de 1989 entre 15.000 pesetas al mes, la más barata, y 90.000 Pts. la más cara, siendo la media aritmética, para todas las residencias de 42.000 Pts. por residente y mes. (Para 1991, las cifras anteriores habría que corregirlas al alza, estimando un coste medio de 48-50.000 Pts. El precio máximo detectado es de 115.000 Pts.)

Como puede observarse, existe una notable diferencia entre las cuotas a abonar por los residentes según se trate de si son usuarios de residencias «con fin de lucro» o de «iniciativa social». Para reforzar este hecho, las residencias más caras de entre estas últimas se corresponden precisamente con residencias asistidas (para «no válidos»), lo que hace incrementar notablemente su coste.

El usuario:

El perfil del usuario de una residencia privada, responde al de una mujer, entre los 76 y 80 años, con una pensión de 36.000 Pts., con grandes posibilidades de tener algún deterioro físico o psíquico, sus familiares cercanos contribuyen en parte al pago de la cuota de la residencia y la visitan, por término medio, una vez al mes.

El usuario de las residencias privadas tiene, como media una edad de 76 años, notablemente menor que en las residencias públicas que se situaba en los 81 años. Esta

diferencia viene ocasionada por la existencia de numerosas residencias privadas que exclusivamente admiten a ancianos «válidos», siendo que es en este grupo donde se concentra la población relativamente más joven. El que el anciano pueda valerse por sí mismo y no requiera unas atenciones sanitarias especiales es, precisamente, una de las condiciones de ingreso en muchas de estas residencias. Cuando el anciano comienza a presentar síntomas serios de deterioro, ya sea físico o psíquico, como consecuencia fundamentalmente de una edad avanzada, las alternativas suelen ser, o un incremento sustancial de las cuotas, que pueden quedar muy por encima de las posibilidades económicas del propio anciano o de la familia; el largo turno de espera para conseguir plaza en una residencia pública; o el retorno al hogar familiar en el mejor de los casos.

Por lo que respecta a la proporción entre hombres y mujeres, los datos que resultan de una población de 2.608 residentes en los 59 centros privados que respondieron al cuestionario, revelan que las mujeres suponen más de las dos terceras partes de los usuarios, en total un 69%. También en este caso resulta significativa la diferencia con las residencias públicas, donde el peso relativo de las mujeres alcanzaba el 53%. En este alto porcentaje influye también la existencia de algunas residencias religiosas exclusivas para mujeres, una de ellas con 240 plazas.

El 90% de los usuarios de las residencias privadas es pensionista, siendo la más común la de jubilación, coexistiendo con otro tipo de pensiones (viudedad, asistencial...).

En las residencias privadas se acogen, comparativamente con las públicas, menos ancianos con disminuciones físicas o psíquicas que en éstas. El 36 % de ancianos «no válidos» de los centros dependientes de la Administración, desciende al 23'6% en el caso de los privados.

En ocho residencias privadas los usuarios «no válidos» superan el 80 por ciento, de éstas, tres tienen carácter lucrativo. Por contra, en varias residencias, es condición para aceptar el ingreso el que el anciano pueda valerse por sí mismo. En concreto, 11 centros limitan sus servicios a este tipo de personas, y 4 tienen porcentajes mínimos de «no válidos», por debajo del 10%.

También hay que señalar que las residencias privadas presentan un índice de defunciones ligeramente superior al indicado para las residencias públicas, 11,6% de defunciones al año, de media, cuando en el caso de las residencias dependientes de la administración se cifra en un 9,8. Es significativa esta circunstancia, si atendemos al hecho de que la edad media de estos usuarios es ligeramente más joven que en el caso de las residencias públicas y presentan, de igual forma, menos problemas de disminuciones físicas o psíquicas.

Sentada esta cuestión hay que dejar bien establecido que, cualquier generalización que se realice sobre agresiones a los derechos de los ancianos en las residencias privadas no deja de resultar injusta para una mayoría del sector, que presta una atención adecuada, con mas o menos intensidad, a sus usuarios. Por otra parte, no

dejaría de ser lamentable que, atendiendo a la espectacularidad de determinadas noticias, se esté contribuyendo a ocultar las raíces del problema, que se encuentran, tanto en las actitudes despiadadamente mercantiles de algunos centros para los que el anciano sólo es un producto, como, de forma fundamental, en el seno de las propias estructuras sociales, económicas y culturales que sostenemos entre todos. No sería admisible que nuestra conciencia, la de casi todos nosotros, quedase más tranquila cuando se nos hace saber que la culpa de esas situaciones que nos estremecen, no es «nuestra». Es, tan sólo y exclusivamente, de «algunas personas» sin escrúpulos.

### 3. Residencias atípicas

Decíamos al iniciar este tercer capítulo del informe, que el tema de las residencias es de una enorme complejidad, por cuanto a la dificultad intrínseca de delimitación de su ámbito hay que añadir las complicaciones derivadas de una posible aplicación ciega y a rajatabla de la legislación, sin atender a circunstancias sociales muy específicas difícilmente encajables en la misma.

Nos estamos refiriendo a la existencia de algunos centros privados, que no actúan movidos por un ánimo de lucro, sino por una motivación de tipo religioso o ideológico, y que se mueven en la mayor de las penurias materiales. No son inicialmente residencias de ancianos, sino lugares de acogida de personas desplazadas, marginados que generalmente no tienen otro lugar al que acudir. No están orientadas exclusivamente a los ancianos, aunque por lo general y por las circunstancias concurrentes en la tercera edad, sean ancianos la mayor parte de sus usuarios.

Estos centros suelen prestar una labor imprescindible, aunque sólo sea porque no existe nada previsto para sustituirla en condiciones, pero la forma en que se presta dicha labor puede estar reñida en demasiados aspectos con lo que sería deseable a nivel social y exigible a nivel legal.

Como ejemplo, creemos de interés el recoger en este informe las investigaciones llevadas a cabo por la Institución durante todo este año y en relación con una queja que tuvo entrada en la misma a finales de 1990. Queja promovida una vez más por un particular ajeno al centro objeto de la misma, en la que se denunciaban unas presuntas irregularidades, lesivas de derechos fundamentales de los residentes, producidas en el funcionamiento del establecimiento social «Virgen del Pilar», regentado por los «Hermanos de la Cruz y la Resurrección».

Trasladada la misma al Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo de la Diputación General de Aragón el 4 de febrero del presente año se instaba a su titular comprobara la veracidad de los hechos denunciados y nos informara tanto de las actuaciones como de las resoluciones tomadas al respecto. La exposición detallada de la tramitación seguida se encuentra en el informe monográfico, al que nos remitimos para una mayor información.

La «residencia» en cuestión presentaba numerosas deficiencias desde un punto de vista legal e incluso sanitario, pero nos situaba ante la dureza de la realidad y la necesidad de reflexionar sobre como mejor proteger los derechos de unas personas adultas y capaces legalmente que acuden «voluntariamente» a la única solución que es de la sociedad y para lo que, hoy por hoy, la Administración pública no tiene alternativa. La complejidad del tema pone en evidencia que a veces las soluciones más evidentes, ni son tan sencillas, ni son soluciones. Una aplicación de la ley vigente exigiría el cierre inmediato de alguno de los centros de la orden, sin entrar aquí y ahora en posibles responsabilidades penales que en su momento el Fiscal rechazó, y una actuación de El Justicia atendiendo de forma exclusiva a la defensa de los derechos de los ciudadanos exigiría recomendar a la D.G.A. la clausura de un establecimiento que está conculcando buena parte de dichos derechos.

Ahora bien, la Ley de El Justicia lo dice muy claramente que en su función de velar por el respeto a los derechos se abstendrá de proponer medidas que redunden en perjuicio de los derechos de terceros (art. 15.3 de la Ley 4/1985, de 27 de junio). Entonces, si la intervención de El Justicia se inicia en virtud de una queja relativa al ejercicio del derecho de visitas y a la imposición de una sanción derivada del régimen interno del centro, ¿debe El Justicia proponer una medida, el cierre, que no ha sido pedida por el interesado y que va a afectar a otras personas que no se han quejado de su situación? ¿Puede El Justicia aconsejar una medida que supone poner en la calle a una serie de personas necesitadas a sabiendas de que no existe alternativa posible a su actual situación? ¿Puede El Justicia sugerir a la Diputación General de Aragón que tome medidas de cara a los residentes afectados por el cierre siendo que ni la D.G.A. tiene obligación legal de crear residencias, ni la posibilidad legal de obligar a los afectados, ciudadanos adultos dueños de sus derechos, de ir a donde ella les indique?

En cierto modo eran las mismas dudas que se planteaban los propios técnicos de la D.G.A. y que les llevaban a aconsejar que se mantuviera abierto el centro pese a sus evidentes deficiencias de todo tipo, ya que atendía una necesidad imperante que no tendría alternativa posible en caso de cierre.

Era una cuestión que precisaba quedar reflejada en este Informe anual, aunque como ya hemos indicado, excede del marco propio de las residencias de ancianos propiamente dichas.

#### 4. La actuación de la Administración

##### 4.1 Actuación normativa

La Ley 4/1987 citada, prevé un desarrollo normativo y reglamentario que sigue incompleto.

El Plan Regional de Equipamientos Sociales, o también Plan Aragonés de Equipamientos Sociales (PAES), permanece sin ser aprobado formalmente hasta la fecha, a pesar de haber transcurrido con creces el plazo legal previsto. El Departamento de Sanidad, Bienestar

Social y Trabajo, dispone de un documento de trabajo que no puede considerarse como tal Plan, ya que éste vinculará y orientará los presupuestos de las Administraciones Públicas implicadas. Por otra parte, el P.A.E.S., deberá ser sometido al informe preceptivo del Consejo Aragonés de Bienestar Social, dado que se trata de un instrumento de planificación regional, que entra dentro del ámbito de lo previsto en el art. 34º 1.b) de la LOAS.

La aprobación del PAES es fundamental en la estrategia de cooperación institucional que inspira la LOAS, ya que las diputaciones provinciales deben incluir en sus planes provinciales de obras y servicios, la cooperación económica necesaria para los equipamientos de carácter municipal, que se prevean en la «planificación regional» y que se consideren prioritarios en cada ejercicio.

La no existencia virtual del PAES, imposibilita la coordinación institucional en una materia clave, como es la de equipamientos, provocando situaciones contradictorias que, en ningún caso redundan en la mejora de las condiciones de la Tercera Edad.

Las previsiones contenidas en la LOAS han sido cumplidas en lo referente a los instrumentos reguladores de los mínimos de calidad, control y evaluación, registro y régimen sancionador

Es de destacar, sin embargo, lo que podría calificarse como parsimonia, en el proceso de desarrollo de esta normativa. Los criterios inspiradores de la LOAS, quedaban sin contenido real a falta del desarrollo reglamentario de muchas de sus previsiones, entre ellas las que referimos en este apartado.

Ha sido necesario esperar más de dos años desde la publicación de la Ley (B.O.A. núm. 36, de 30 de marzo de 1987), para que vieran la luz las normas reguladoras de los mínimos de calidad, funcionamiento, participación y control y evaluación (Decreto 81/1989 de la D.G.A., de 20 de junio) y de Registro de las entidades, servicios y establecimientos de Acción Social (Decreto 82/1989 de la D.G.A., de 20 junio).

El Decreto 138/1990, de 9 de noviembre, de la Diputación General de Aragón, (B.O.A. 137 de 23 de noviembre de 1990), por el que se regulan las infracciones y sanciones en materia de Acción Social, venía a cerrar el círculo, más de tres años después de la entrada en vigor de la LOAS.

Hacemos también mención en este apartado de la regulación existente sobre el funcionamiento de los centros dependientes de la Diputación General de Aragón. En concreto, la Orden de 30 de enero de 1987 del Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo aprueba el Reglamento de funcionamiento interno de los Clubes, Residencias de Ancianos y Comedores, dependientes de la Diputación General de Aragón. El artículo undécimo de este Reglamento, motivó una recomendación del Justicia para la modificación del mismo, que fue recogida mediante la Orden de 4 de abril de 1990, por la que se daba una nueva redacción a dicho artículo.

El régimen general del Sistema de prestaciones y servicios en materia de bienestar social estaba regulado, con anterioridad a la entrada en vigor de la LOAS, mediante el Decreto 80/1984, de 28 de septiembre (BOA núm. 37, de 17 de octubre), previendo la Disposición Transitoria Segunda de la citada Ley, la continuidad de dicho Decreto, en tanto no se regulase el sistema de ayudas a familias y de ayudas de urgencia.

De igual forma, la Diputación General de Aragón, con anterioridad a la elaboración de la LOAS, había regulado mediante el Decreto 79/1984 de 28 de septiembre, la concesión de pensiones a ancianos y enfermos incapacitados para el trabajo, más conocidas por sus siglas «PAE», (BOA núm. 37, de 17 de octubre). El artículo 7º de esta norma fue posteriormente derogado por el Decreto 188/1988, de 20 de diciembre, por el que se regulaba el pago de dichas pensiones (BOA núm. 136, de 28 de diciembre).

No sucedía lo mismo en relación con la previsión efectuada en el art. 20º de la Ley, de becas para sufragar gastos de estancia en establecimientos residenciales, que no contaba con precedentes anteriores.

El Decreto 95/1991, de 20 de mayo por el que se regulan las prestaciones económicas en el ámbito de la acción social, desarrolla íntegramente las previsiones legales de la LOAS, resumiendo en el mismo, las pensiones a ancianos y enfermos incapacitados para el trabajo (Capítulo II), las ayudas de apoyo a la Integración Familiar (Capítulo III), las becas para sufragar gastos de atención en Centros de Servicios Sociales especializados (Capítulo IV), y las ayudas de urgencia (Capítulo V). Este Decreto deroga los citados 79/1984 y 80/1984 de 20 de septiembre.

Complementariamente, el Decreto 96/1991, de 20 de mayo, regula el pago de las prestaciones económicas citadas, disponiendo que el pago de las PAE seguirá rigiéndose por lo previsto en el Decreto 188/1988, de 20 de diciembre, mencionado.

En relación con el Decreto 95/1991, es preciso señalar que la LOAS, en su artículo 19, preveía una atención preferente, pero no exclusiva, a las situaciones desarraigo convivencial de los menores. De igual forma, el artículo 20 de la citada Ley, se refería a las becas para sufragar gastos de atención en centros de carácter residencial sin hacer mención de un sector social determinado. Sin embargo, el Decreto que regula estas ayudas, constriñe las ayudas a familias, propias o de acogida, para la evitación de situaciones de desarraigo, al ámbito exclusivo de los menores. Si que queda abierto el camino, para la concesión de becas a ancianos para sufragar gastos de atención en servicios sociales especializados (residencias), al no hacer referencia a un sector social concreto.

Por último, es preciso señalar que, los entes locales deben adecuar su actuación en este ámbito, a lo dispuesto en el citado decreto, salvo lo referido a la autonomía de su gestión.

Los Consejos de Bienestar Social surgen para dar cumplimiento al mandato contenido en la Disposición

Adicional Tercera de la Ley 4/1987, de Ordenación de la Acción Social, y con el fin de propiciar la participación ciudadana en este campo. El Decreto 169/1987, de 20 de octubre (BOA núm. 118, de 30 de octubre), regulaba la composición y funcionamiento del Consejo Aragonés de Bienestar Social, siendo derogado posteriormente, por el Decreto 150/1990, de 27 de noviembre (BOA núm. 145, de 10 de diciembre) por el que se procede a reestructurar y dotar de una nueva regulación al mismo.

Por lo que respecta a las normas mínimas que debe establecer la D.G.A., para la composición y funcionamiento de los Consejos Locales y Comarcales de Bienestar Social, éstas no han sido desarrolladas hasta el momento, a pesar de la prevista constitución de algunos Consejos Locales, como el de Zaragoza, que carecerían de norma legal que sustentase su existencia, al menos ante la Administración de la Comunidad Autónoma.

Existen otros aspectos que implican un desarrollo reglamentario y que no se exponen aquí por no tener una relación directa con el tema que nos ocupa, o con medidas de carácter alternativo al residencial. V.g. Ayudas de urgencia (Art.21º); Servicios sociales de base (Art.10º y 40º f.); Menores (Arts. 13º y 62,8

#### 4.2 La actuación inspectora

Se ha observado un progresivo incremento de la actividad inspectora, desde la aprobación del citado Decreto, con especial énfasis a partir del segundo semestre de 1990, coincidiendo con la aparición en los medios de comunicación de diversas noticias relacionadas con la situación deficiente de varias residencias.

La evolución de la actividad inspectora de la Diputación General de Aragón, según los datos facilitados por el Departamento, queda reflejada en el siguiente cuadro:

Servicio de Inspección de la D.G.A.  
Respuestas de residencias (\*)

|                                 |      |
|---------------------------------|------|
| No han recibido inspección      | 13 % |
| Inspección de cocinas y comedor | 18 % |
| Inspección global               | 69 % |

(\*) Primer semestre de 1990

Las cifras se refieren a residencias inspeccionadas por vez primera, sin contar visitas de seguimiento. Contabilizando unas y otras, el total de actuaciones inspectoras ha ascendido a 256, afectando a 163 centros, lo que supone, según estos datos una cobertura del 100% de los establecimientos existentes.

Por lo que respecta al resultado de las inspecciones, vienen a confirmar la inadaptación de las residencias de ancianos a las previsiones del Decreto 81/1989 de Mínimos materiales y de funcionamiento, que se deducía de los datos extraídos de los cuestionarios. Hay que reseñar, que las inadaptaciones suelen estar referidas a aspectos parciales de las condiciones materiales de los centros, en su mayoría fácilmente subsanables, como se

desprende de las escasas actas de infracción levantadas por el Servicio de Inspección, en relación con el elevado número de centros en los que se han detectado irregularidades.

Servicio de Inspección de la D.G.A.

Resultado de las Inspecciones

| Tipo de irregularidades           | N.º de centros |
|-----------------------------------|----------------|
| Leves                             | 107            |
| Graves                            | 22             |
| Total centros con irregularidades | 129            |

Se han levantado (hasta el 4.10.91), un total de 18 Actas de Infracción, estando incoados, además, otros 17 procedimientos de Sanción. Han sido elevadas, en total, 6 propuestas de sanción. Ninguna propuesta incluía hasta la fecha, como medida sancionadora, el cierre del establecimiento. La gran mayoría de los procedimientos, así como las propuestas de sanción, están en el trámite de aportación de «pliegos de descargo».

Respecto a las sanciones efectivamente impuestas, tan sólo en un caso, se ha adoptado, como medida administrativa, el cierre parcial de un centro, en tanto que en otros seis supuestos se ha procedido a aplicar sanciones económicas.

Según datos proporcionados por la Consejería de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo, 21 centros procedieron al cierre de sus instalaciones, después de haberse efectuado alguna actuación inspectora, reanudando posteriormente sus actividades 7 de estos centros.

La ausencia de medidas más severas en las residencias de ancianos, tiene, como razón aparente, las dificultades ciertas de encontrar alojamientos alternativos, o bien la imposibilidad jurídica de proceder al traslado de los ancianos a otros centros, sin contar con la aprobación explícita de los propios usuarios. Esta situación pone de relieve, una vez más, lo deficiente de la dotación de centros residenciales en Aragón y fundamentalmente en la ciudad de Zaragoza.

Las subvenciones concedidas por la Diputación General, conceden cierta preferencia a los centros de dependencia pública, sobre los de la privada. No obstante se observa una tendencia a aumentar las ayudas al sector privado que pasaron de 28.482.000 Pts en 1989 a 52.950.000 Pts en 1990, lo que supone un incremento del 85%. Las ayudas a las residencias dependientes de entes locales fueron de 70.273.000 Pts. y de 84.000.000 Pts., respectivamente para cada año, con un incremento del 19'5%. El aumento global de subvenciones en 1990 respecto a 1989, fue del 38'6%.

No obstante advertirse un incremento del esfuerzo de la Diputación General de Aragón en esta faceta, tan sólo once residencias municipales y 15 privadas se han

beneficiado de esta modalidad de subvención, que por otra parte no llega a colmar los deseos de los directores de los centros, que siguen demandando una mayor cobertura presupuestaria para satisfacer otro tipo de servicios que están impedidos de realizar, dadas las carencias económicas de estos establecimientos

Esta aseveración de insuficiencia de los medios económicos que la Diputación General pone al servicio de los establecimientos de la Tercera Edad, se corrobora por el hecho de que, según los datos recabados de los cuestionarios, tan sólo 18 centros sin ánimo de lucro, de un total de 42, habían recibido en alguna ocasión ayudas, por cualquiera de las modalidades previstas (Reforma, equipamiento, mantenimiento, actividades).

#### 4.4 Actuación preventiva y de reinserción social

Todas las administraciones públicas coinciden que debe fomentarse el mantenimiento del anciano en el entorno social al que pertenece, evitando fórmulas de desarraigo, como la alternativa residencial que no es deseada por el individuo, e insistiendo en aquellas medidas preventivas, que estén concebidas como alternativa a las residencias e institucionalización del anciano, ayuda a domicilio, pisos tutelados, acogida familiar, telealarma, centros de día.

Otro tipo de medidas, de escasa implantación en España, consisten en la prestación de ayudas económicas parciales para la contratación de empleadas de hogar, en ausencia de servicio de ayuda a domicilio, o las Guardias a domicilio, servicios que se desarrollan en lo que se da en llamar la periferia de los Servicios de Ayuda a Domicilio. Los empleadores suelen estar exentos, además, de la cotización patronal a la Seguridad Social.

#### 5. Conclusiones

Teniendo en cuenta lo dicho, ¿cuál es la situación objetiva existente en nuestra Comunidad Autónoma?

1.º - El número de plazas es insuficiente y están desigualmente repartidas

El índice de cobertura de plazas en Aragón es del 3,55% de la población de 65 y más años. Superior a la cobertura nacional (2,49%) pero inferior a las recomendaciones de la C.E. (5%).

Serían necesarias, en torno a las 2.500 plazas más para alcanzar dicha cobertura, de las que 1.500 deberían implantarse en Zaragoza Capital.

La oferta actual estimada de plazas de residencias en la C.A. están entre las 7.000 y 7.400 plazas, con las siguientes características:

- Entre el 59 y el 62% de la oferta corresponde al sector privado.

- Por provincias, la mejor dotada es la de Teruel (5,12%) seguida de Huesca (4,03%) y Zaragoza (3,18%).

- La oferta privada se concentra preferentemente en Zaragoza capital, (por cada 10 plazas públicas, hay 37 privadas).

- Del total de la oferta privada, el 55% de las residencias tienen ánimo de lucro y se asientan en su práctica totalidad en Zaragoza capital y su entorno.

El 42,5% (1.275 plazas) de las camas en residencias públicas están gestionadas por el INSERSO, lo que desvirtúa la oferta real a la población aragonesa al estar incluidas en la oferta nacional y por consiguiente no ceñida a los ancianos de nuestra Comunidad Autónoma.

2.º- Las residencias públicas son respetuosas en términos generales con los derechos de los usuarios

Desde el punto de vista de sus condiciones físicas y materiales, las residencias del sector público son, por lo general, buenas y en algún caso excelentes, salvo casos concretos, en vías de solución, como la residencia asistida de Calatayud.

Se observan deficiencias suficientemente generalizadas como para proceder a su corrección inmediata en lo tocante a los aspectos de SEGURIDAD Y PLANES DE EVACUACIÓN (sólo dos centros de los consultados disponían de planes de evacuación elaborados).

Las residencias que ofrecen mejores condiciones materiales son las del INSERSO y alguna municipal como la Casa de Amparo de Zaragoza.

Las residencias públicas están limitadas en sus medios para ofrecer servicios que permitan el desarrollo de una actitud activa y de participación educativa, así como proporcionar el máximo de integración social en el medio en que está enclavado el centro y prevenir la agudización de circunstancias tales como la inactividad o el aislamiento.

En tanto que servicios como los de alojamiento y atención doméstica están suficientemente cubiertos, así como los de higiene y sanitarios, aquellos otros relacionados con el «mantenimiento y mejora física», «animación sociocultural», «actividades ocupacionales» e «integración social y relaciones con la comunidad» están desigualmente desarrollados.

Las residencias públicas cumplen con el requisito de tener regulados los derechos, deberes y régimen de participación de los residentes por medio de un reglamento interno, pero no existen criterios uniformes en el sector público que regulen las condiciones de ingreso en las residencias, lo que puede acarrear una vulneración del principio de igualdad en el acceso a los servicios públicos dependiendo de la residencia civil del solicitante.

Por otra parte existe una acusada diferencia entre las residencias públicas en cuanto a disponibilidad y filosofía del gasto. Así todas las residencias, salvo las del INSERSO tienen en las cuotas de los ancianos su principal y, a veces, única fuente de financiación, lo que limita sus posibilidades de ofertar servicios distintos de los básicos de alojamiento y manutención.

Por último hay que tener en cuenta que la mayoría de los Ayuntamientos no podría soportar la carga adicional de un aumento de servicios y el volumen actual de ayudas de la Diputación General de Aragón, a pesar del incremento que han sufrido estas últimas, no sería suficiente para un incremento sustancial de nuevas prestaciones.

3.º Es necesario incrementar el control administrativo de las residencias privadas, muy especialmente de las que funcionan con ánimo de lucro, para mejor garantía de la efectividad de unos derechos que, generalmente sus destinatarios, los ancianos residentes, no están en condiciones de defender por sí mismos

En los últimos años se ha producido una gran proliferación de este tipo de residencias, proliferación que está íntimamente ligada a la escasez de cobertura pública de plazas residenciales, aunque precisamente la dispersión del sector en pequeñas unidades, y la rapidez con que se abren y se cierran y la ambigüedad a la hora de calificar o no como Residencia determinadas instalaciones, dificulta enormemente el tener datos fidedignos sobre las mismas.

La cobertura del sector privado es de aproximadamente un 60% del total (en torno a las 4.500 plazas) distribuidas en, al menos, 129 establecimientos.

- El 55% de las residencias privadas son de carácter lucrativo.

- La oferta privada sin ánimo de lucro es mayoritariamente de carácter religioso.

- El 75% de las residencias privadas se concentran en Zaragoza capital y su entorno.

- Las residencias sin ánimo de lucro se ubican en poblaciones de menos de 20.000 habitantes, en tanto que las lucrativas operan casi exclusivamente en Zaragoza y su entorno.

- Las residencias privadas representan un índice de saturación del 94%.

Por cada 10 plazas públicas, en Aragón existen 15,3 privadas, ascendiendo a 37 en el caso de Zaragoza.

Un porcentaje significativo de las residencias privadas (30%) están en régimen de alquiler, lo que puede ocasionar situaciones de inseguridad. Al Justicia llegó en 1988 una queja en la que se denunciaba la situación de abandono de unos ancianos residentes. La investigación puso de relieve que la propiedad de la residencia había sido transmitida a otra persona sin tener en cuenta que al tratarse de un piso en alquiler ello suponía un traspaso. La propiedad de la vivienda instó el desahucio por traspaso inconstituido, ante lo cual la nueva propietaria de la residencia no se hizo cargo de la misma, mientras que la anterior se desentendía de un problema que ya no era suyo. Tan sólo la dedicación de la persona que estaba contratada para ayudar en las tareas diarias permitió que los ancianos no quedaran totalmente abandonados hasta que la Diputación General de Aragón, advertida por El Justicia, buscó una solución al problema.

El funcionamiento de una Residencia privada, los términos concretos de la relación entre el centro y el residente, es fruto en líneas generales de un contrato entre dos partes legitimadas y responsables. Dicho en otras palabras, mientras la Residencia se ajuste a los mínimos exigidos por la Ley, todo lo demás añadido es fruto de una relación particular en la que la Administración no puede entrar. Corresponde al contratante, el residente unas veces, la familia las más, vigilar si se cumplen los términos de lo pactado y ejercitar las acciones legales que les corresponden en caso contrario.

La labor de la Administración, y por consiguiente lo sujeto a supervisión por El Justicia, se concreta a una labor inspectora que permita poner de relieve la existencia de Residencias no autorizadas o el incumplimiento de los mínimos legales en las autorizadas, de cara a imponer los elementos correctores que sean precisos.

Al menos el 40% de las residencias privadas no tienen completamente regularizada su situación administrativa al, carecer de licencia fiscal, licencia de apertura o no estar censadas en el Registro de Centros, Establecimientos y Servicios de Acción Social.

Este porcentaje podría incrementarse sustancialmente, ya que se carecen de datos en el Informe del 55% de los establecimientos privados, la mayor parte de ellos (80%) lucrativos.

La mayor parte de las residencias legalizadas, al menos en parte, están consideradas a efectos fiscales, como «establecimientos hosteleros», al no cumplir la Licencia Fiscal los servicios sociales como actividad económica.

El nuevo Impuesto de Actividades Económicas que entra en vigor el 1 de enero de 1992 contempla este tipo de actividad, por lo que debería favorecerse la regularización de los centros privados, dadas además las ventajas impositivas que comporta.

La tardanza en la concesión de licencias de apertura en una de las situaciones que se dan con mayor frecuencia para justificar el estado irregular de los centros.

La presencia de un alto porcentaje de residencias privadas sin actividad declarada es un grave impedimento para un efectivo control del sector.

Al menos un 30% de los centros privados sitos en Zaragoza capital se ubican en pisos de viviendas.

La medida de plazas por centro es de 32. El modelo de residencia privada sin ánimo de lucro es el de una residencia de más de 50 plazas.

Las residencias privadas que hemos podido examinar presentaban salvo excepciones, unas condiciones físicas y materiales inferiores a las que ofrecen los centros públicos.

A pesar de no alcanzar las previsiones que impone el Decreto 81/1989 de Condiciones de los Centros de Acción

Social, la situación descrita por los responsables de las residencias privadas que colaboraron en el Informe, es aceptable, pero habría que realizar numerosas adecuaciones parciales. Es previsible que los centros que no respondieron al cuestionario presenten situaciones mucho más graves.

Entre las deficiencias observadas, cabe citar las siguientes:

- Se han detectado casos de habitaciones colectivas de hasta 12 camas.

- La inmensa mayoría de los centros no disponen de planes de emergencia y evacuación. La señalización e instalación de puestos de emergencia no existe en el 50% de los centros.

- Los seguros de las residencias no suelen cubrir los daños a los usuarios por negligencias del personal.

- Existen deficiencias en lo tocante a barreras arquitectónicas.

- En dos de las residencias privadas de carácter lucrativo que se visitaron (luego clausuradas) no existían condiciones higiénico sanitarias aceptables.

- Algún centro carecía de calefacción, aunque esta situación no es generalizada.

Atendiendo a su estructura, las residencias privadas con ánimo de lucro presentan un ratio personal/usuario del 0,23, inferior al 0,25 establecido en la normativa de mínimos.

- El índice más alto lo dan residencias sin fin de lucro dependientes de la Iglesia Católica (CARITAS) con un 0,40. Por contra numerosos centros no alcanzan el ratio establecido del 0,25 aunque la dedicación de su personal es absoluta en la mayoría de los casos.

El 17,2 de los empleados es de carácter eventual. Esta cifra queda disminuida por el número de religiosos que prestan servicios en los centros y por que, en muchos casos, se contabiliza al propietario y a su familia como personal fijo.

La condición profesional y laboral del personal empleado en residencias de ancianos no está en correspondencia con la labor efectivamente realizada. Existen numerosos contratos de hostelería.

Las residencias privadas carecen por lo general, de personal de tipo sanitario-asistencial, más acusada esta circunstancia en las residencias de carácter lucrativo, por lo que no existen, por lo general, posibilidades para el desarrollo de actuaciones que proporcionen el máximo de integración social o limiten el deterioro físico y psíquico de los usuarios.

Lógicamente la cuestión más trascendental en este tema es el de los Derechos de los Usuarios. Son frecuentes los ingresos en residencias efectuados por familiares, sin

que intervenga la voluntad del anciano lo que podría vulnerar el postulado constitucional de fijación libre de la residencia. Esta situación se agrava, en el caso de pactos con el establecimiento regulando el régimen de visitas, salidas al exterior, comunicaciones, etc.

Las situaciones de vulneración flagrante de la dignidad de las personas o de los derechos fundamentales, no parecen ser cuantitativamente numerosas, lo que no impide que el desconocimiento de las condiciones de muchas residencias, oculte un cúmulo importante de situaciones que deben ser corregidas tajantemente.

4.º – Es imprescindible crear mecanismos que permitan a la Administración ir hasta las últimas consecuencias si es necesario en su función sancionadora, sin estar restringida por el riesgo a crear una situación sin salida, peor para el anciano afectado que la que se quería corregir.

Las soluciones legales extremas y formalmente correctas, cual es el caso del cierre de una residencia que no reúne las debidas condiciones, soluciones tomadas teóricamente para proteger los derechos de los usuarios, pueden resultar paradójicamente más perjudiciales para los derechos que se pretende proteger que la propia situación anterior.

No es solución el cierre cuando ello supone dejar en la calle y sin recursos a un número indeterminado de personas y quizás habría que buscar una salida por la vía de dotar a la Administración de los mecanismos legales necesarios que le permitieran sustituir en la gestión de una residencia que incumpliera la normativa vigente al titular de la misma.

5.º – Es totalmente necesario que se acometa el pleno desarrollo de la Ley de Ordenación de la Acción Social y que se establezcan unos mecanismos que permitan la efectiva coordinación entre todas las administraciones que comparten competencias en materia de Asistencia Social a la tercera edad.

6.º – Es necesaria, por último, una labor de la Administración encaminada, no sólo a la concienciación social de que la asunción por los poderes públicos de la responsabilidad del bienestar de la tercera edad, prevista en el artículo 50 de la Constitución, es subsidiaria, no sustitutiva, de las obligaciones familiares, sino además a propiciar los cambios estructurales necesarios para que las familias puedan asumir una responsabilidad que hoy en día, y por motivos que van desde los de espacio hasta los económicos, es difícil para muchos.

Este es el mundo en que se mueven bastantes de nuestros ancianos, unos ancianos que además, en demasiados casos, están afectados de demasiadas carencias y abandonos.

El mundo del anciano se ha visto afectado por una progresiva sustitución social de la «ética de lo afectivo» por la «ética de lo efectivo». El anciano es una carga familiar de la que se tiende a prescindir.

Todo ello sin olvidar la existencia de situaciones individuales objetivamente necesitadas de ayuda y que hay muchas familias que, por sus propias circunstancias económicas, laborales y de vivienda, se ven imposibilitadas para conceder a sus mayores una atención suficiente y sin que el sistema público ofrezca incentivos o ayudas suficientes para mantener al anciano en el núcleo familiar.

La solución a esta situación quiere buscarse en las residencias de ancianos, pero las residencias deben entenderse como el último recurso social, a utilizar tan sólo a falta de otras soluciones y teniendo en cuenta que ni cumplen con la función social de posibilitar la integración social de la persona mayor, ni pueden sustituir al entorno familiar.

La situación de los ancianos nos coloca ante un reto, a todas las personas como seres humanos y a la Administración como servicio público, el de buscar urgente solución a los problemas existentes y aplicar los medios de que disponemos con eficacia, equidad y rapidez.

Por ello, en virtud de las facultades que me confiere la Ley de Cortes de Aragón 4/1985 de 27 de junio, he estimado oportuno formular a la Diputación General de Aragón la siguiente

## RECOMENDACIÓN

1.º – Que se dote al Servicio de Inspección del Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo de los medios materiales y de personal necesarios para poder llevar a cabo la labor de control del cumplimiento del Decreto de Mínimos, con la agilidad y rigor que el respeto a los derechos de los beneficiarios exige, agilidad y rigor que son imposibles con los escasos medios existentes en la actualidad.

2.º – Que se acometa la elaboración de un plan global de asistencia a los ancianos, que permita solucionar en un plazo medio el actual déficit de plazas públicas de residencias de la tercera edad.

3.º – Que se requiera a todas las residencias públicas dependientes de la Diputación General de Aragón y a las restantes sometidas a su función inspectora, para que en un plazo breve a fijar por la Administración se doten de los necesarios planes de seguridad y evacuación, de los que hoy carecen las mayoría de ellas.

4.º – Que se proceda de inmediato al desarrollo reglamentario de los aspectos de la Ley de Ordenación de la Acción Social que todavía se encuentran pendientes de dicho desarrollo pese a haber transcurrido sobradamente el plazo marcado imperativamente por la propia Ley, por cuanto dicha falta de desarrollo introduce elementos de inseguridad en el ejercicio de los derechos de los ancianos de los que sólo la falta de diligencia de la Administración en cumplir sus obligaciones legales es responsable.

5.º- Que se agilicen los medios necesarios para que la coordinación con las restantes administraciones que ejercen actividades en materia de asistencia social sea eficaz.

6.º- Que se arbitren los medios para equiparar los requisitos de ingreso en todas las residencias públicas de forma que se eviten desigualdades entre los usuarios incompatibles con el artículo 14 de la Constitución.

7.º- Que se estudie la posibilidad de ampliar el Decreto de Mínimos, exigiendo una fianza al titular de toda residencia pública cuya apertura se autorice, fianza destinada a garantizar los posibles daños o irregularidades que puedan surgir en el supuesto de cierre voluntario o cambio de titularidad.

8.º- Que se estudie la posibilidad de ampliar el Decreto de Mínimos facultando a la Diputación General de Aragón para adoptar como solución alternativa al cierre la subrogación provisional en la titularidad de la gestión de aquellas residencias de cuyo cierre pudiera derivarse perjuicios irremediables para los residentes afectados.

9.º- Que se insista ante el Gobierno Central y ante los Entes locales en que la transferencia de las competencias del INSERSO a la Comunidad Autónoma y las efectivas transferencias de las competencias que gestionan las diputaciones provinciales son imprescindibles para una planificación global efectiva de la asistencia social en Aragón que garantice en todas sus posibilidades los derechos que a la tercera edad reconoce el artículo 50 de la Constitución.

## 9. Menores

|                       | 1991 | 1990 | 1989 | Total |
|-----------------------|------|------|------|-------|
| Quejas recibidas      | 7    | 8    | 1    | 16    |
| Quejas archivadas     | 1    |      |      | 1     |
| Quejas en tramitación | 6    | 8    | 1    | 15    |

Una vez más El Justicia de Aragón ha tenido especial interés en marcarse como uno de sus objetivos de atención prioritaria los menores.

Ya en anteriores informes se ha señalado que se trata de personas necesitadas de una especial protección pues muchas veces por sí mismas no pueden acudir a los mecanismos de defensa de sus derechos que el Ordenamiento Jurídico les otorga. Circunstancia ésta a la que se debe añadir, a partir de la Ley Aragonesa de Protección de Menores, el mandato dirigido a El Justicia para que valore la actuación de la Administración en esta materia.

La continuación de la actividad de El Justicia en esta materia se ha traducido en el seguimiento de actuaciones enumeradas en años anteriores (y reflejadas ya en informes presentados por esta Institución a Las Cortes de Aragón), así como en el análisis de nuevos problemas que han podido ser detectados.

Entre los nuevos aspectos contemplados debe hacerse referencia al examen, junto a las actuaciones que la Administración lleva a cabo en materia de protección de menores, aquellas otras que le corresponden en materia de la denominada «reforma del menor».

### 9.1. Estado actual de las transferencias.

Nos encontramos aquí con una cuestión que ha sido objeto de atención por esta Institución a lo largo de todos los informes presentados ante el injustificable retraso que le ha afectado. Sin embargo, finalmente, y tras sucesivas Recomendaciones de esta Institución la cuestión parece haber entrado en vías de solución. Solución que en algunos ámbitos ya se ha hecho realidad.

En efecto, como consecuencia de las previsiones del Estatuto de Autonomía de Aragón, de la Ley de Ordenación de la Acción Social y de la Ley de Protección de Menores era necesario instrumentar un doble proceso de transferencias, dadas las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma de Aragón en esta materia, transferencias, por un lado, del Estado a la Comunidad Autónoma y, por otro, de las Diputaciones Provinciales a la Diputación General de Aragón.

#### A. Proceso de transferencias de las Diputaciones Provinciales a la Diputación General de Aragón

La paralización de este proceso de transferencias que producía y produce importantes disfunciones en la actuación administrativa en esta materia ha sido objeto de atención preferente por esta Institución habiendo sido analizado extensamente en los informes anteriores; y ha obligado a reiterar año tras año la Recomendación dirigida a las Administraciones implicadas a fin de que se cumpliera a la mayor brevedad posible, el mandato contenido en las Leyes de Ordenación de la Acción Social y de Protección de Menores.

Felizmente, este proceso de transferencias se ha llevado a efecto por lo que respecta a las Diputaciones Provinciales de Huesca y de Teruel, habiéndose publicado en el Boletín Oficial de Aragón de fecha 31 de mayo de 1991 los Decretos 93/1991 de 24 de abril y 94/1991 de 30 de mayo sobre transferencia de funciones y servicios en materia de asistencia, bienestar social y desarrollo comunitario en Huesca y en Teruel respectivamente.

Sin embargo, dicho proceso de transferencias no se ha llevado a efecto todavía en lo que hace referencia a la provincia de Zaragoza lo que obliga a esta Institución, una vez más, a reiterar la absoluta necesidad de que dicho proceso se lleve a cabo a la mayor brevedad posible.

Habiéndose llegado a acuerdos con las Diputaciones Provinciales de Huesca y Teruel las reticencias de la Diputación Provincial de Zaragoza se hacen todavía más llamativas, y revisten especial gravedad por cuanto es precisamente, en Zaragoza, donde se encuentra el mayor número de menores y donde se han detectado los más graves casos de descoordinación Administrativa. De hecho la falta de negociación en esta materia ha llegado a

traducirse en una especie de «enfrentamiento» entre las Instituciones, enfrentamiento que ha llegado a traducirse a nivel de los profesionales que prestan sus servicios para una y otra Institución, cuya desconfianza mutua ningún beneficio ha reportado a los menores.

Las recientes informaciones recibidas en el sentido de que esta lamentable situación está por fin desbloqueándose, siendo al parecer próxima la consecución de un acuerdo deben ser recibidas con esperanza pero, no puede dejar de señalarse que el mandato contenido en las Leyes Aragonesas tiene ya varios años de antigüedad y que ya hace dos años que esta Institución recomendó formalmente a todas las Administraciones implicadas su cumplimiento.

#### B. Transferencias Estado-Comunidad Autónoma

También esta Institución ha puesto reiteradamente de manifiesto que los nuevos e importantes cometidos atribuidos a las Comunidades Autónomas posibilitaban una ampliación de medios materiales por parte del Estado a la Comunidad Autónoma; posibilidad que, de hecho ha sido aprovechada por otras Comunidades Autónomas.

Sin embargo y a pesar de las sugerencias realizadas en este sentido por El Justicia de Aragón, la Comunidad Autónoma ha mostrado una total pasividad en la materia.

Por ello esta Institución se ve obligada a reiterar la sugerencia en su día realizada, debiendo ponerse de manifiesto que prácticamente todas Comunidades Autónomas han logrado dicha ampliación lo que hace aún más llamativo el caso aragonés.

#### 9.2. La actuación protectora

Esta Institución ha seguido desarrollando la triple línea de trabajo marcada en la investigación de esta materia:

**PRIMERO:** Información periódica y de carácter general acerca de las actuaciones de la Administración.

**SEGUNDO:** Investigaciones puntual y especial de determinadas cuestiones particulares.

**TERCERO:** Examen que se suscitan por las quejas individuales planteadas.

Triple línea de actuación que permite obtener al integrar sus conclusiones, una más detallada visión de la

materia contemplada. Así, los datos numéricos que trimestralmente se recaban por esta Institución a la Administración Autonómica permiten comprobar el desarrollo cualitativo y cuantitativo de la actuación administrativa en relación con los menores; el examen concreto y pormenorizado de determinados aspectos permite analizar en profundidad algunas cuestiones que esta problemática plantea y las quejas presentadas por el ciudadano suministran un nuevo punto de vista que permite detectar desde un enfoque práctico problemas que de otra manera podrían pasar inadvertidos en un estudio teórico de la cuestión.

#### A. Panorama general

Siguiendo con una práctica iniciada por esta Institución se ha venido recabando trimestralmente de la Administración una serie de datos generales fundamentalmente numéricos; que permiten conocer cuantitativamente, el número de actuaciones administrativas, cualitativamente la importancia de cada una de esas actuaciones y cronológicamente la evolución de las mismas. Ello ha de permitir una visión genérica de la actuación administrativa en esta materia.

Debe destacarse que la estructura de los cuestionarios remitidos por esta Institución ha sufrido una ligera variación con respecto a los confeccionados el año anterior con la finalidad de ir perfilando y perfeccionando la información suministrada.

El año pasado esta Institución ponía de manifiesto la incongruencia de muchos de los datos remitidos por la Administración por lo que este año se ha tratado de evitar que la defectuosa interpretación de alguna cuestión pudiera traducirse en una inexactitud o incorrección de los datos suministrados. No puede dejar de destacarse aquí el esfuerzo y la colaboración prestada por la Administración Autonómica para evitar en lo posible las inexactitudes detectadas en los datos remitidos el año pasado, puestos de manifiesto en el análisis que de los mismos se llevó a cabo por esta Institución en el informe del año pasado.

Sin embargo, a pesar de dicho esfuerzo todavía pueden detectarse algunas incongruencias en los datos remitidos, si bien su escasa importancia cuantitativa permite valorar la actuación de la administración con bastante precisión.

Los cuadros que figuran a continuación han sido elaborados a partir de los datos suministrados por la Administración trimestralmente.

#### a) Menores procedentes del Tribunal Tutelar de Menores de Zaragoza:

##### Cuadro 1.º

|                                               |     |
|-----------------------------------------------|-----|
| TOTAL MENORES A 1 DE ENERO DE 1991 .....      | 367 |
| TOTAL MENORES A 31 DE DICIEMBRE DE 1991 ..... | 126 |

Cuadro 2º

| SITUACIÓN DE LOS MENORES A                | 31-3-91    | 31-6-91    | 31-9-91    | 31-12-91   |
|-------------------------------------------|------------|------------|------------|------------|
| Internados                                | 52         | 42         | 46         | 31         |
| En familia extensa                        | 55         | 52         | 53         | 55         |
| En familia distinta                       | 35         | 30         | 29         | 26         |
| En familia propia con apoyo económico     | 9          | 10         | 0          | 0          |
| En familia propia con apoyo técnico       | 29         | 28         | 0          | 0          |
| En familia propia con apoyo econ. y tecn. | 12         | 10         | 0          | 0          |
| Fugados                                   | 2          | 3          | 1          | 1          |
| Con propuesta de adopción                 | 10         | 8          | 8          | 9          |
| Acogimiento en trámite                    | 5          | 6          | 4          | 4          |
| En acogimiento administrativo             | —          | —          | —          | 1          |
| En acogimiento judicial                   | 12         | 12         | 10         | 9          |
| <b>TOTAL MENORES</b>                      | <b>221</b> | <b>201</b> | <b>151</b> | <b>136</b> |

El apartado A responde a la necesidad de tratar por separado aquellos menores procedentes del ya desaparecido

Tribunal Tutelar de Menores que en su día fue el que acordó la correspondiente medida respecto de estos.

Cuadro 3º

| BAJAS                                          | 1º T.      | 2º T.     | 3º T.     | 4º T.     | AÑO        |
|------------------------------------------------|------------|-----------|-----------|-----------|------------|
| Por integración en su familia                  | 42         | -2        | 0         | 0         | 40         |
| Por adopción                                   | 32         | 2         | 1         | 0         | 35         |
| Por tutela ordinaria                           | 11         | -6        | 0         | 0         | 5          |
| Por mayoría de edad                            | 39         | 0         | 0         | 0         | 39         |
| Por cese situación originó actuación           | 22         | 6         | 0         | 0         | 28         |
| Por traslado al apartado B (declar. desamp)    | —          | 20        | 3         | 14        | 37         |
| Por traslado al apartado F.1 (apoyo técnico)   | —          | —         | 28        | 0         | 28         |
| Por asunción de guarda                         | —          | —         | 4         | 0         | 4          |
| Por traslado al apartado F.2 (apoyo económico) | —          | —         | 14        | 1         | 15         |
| <b>TOTAL BAJAS</b>                             | <b>146</b> | <b>20</b> | <b>50</b> | <b>15</b> | <b>231</b> |

Es evidente que una vez desaparecido el Tribunal Tutelar de Menores en dicho apartado sólo pueden aparecer bajas (reflejadas en el cuadro 3). Tales bajas que pueden obedecer, bien, a la cesación de la actuación de la Administración sobre el menor (baja efectiva), bien, a la adopción de una medida por la Administración de la Comunidad Autónoma que suponga su pase a otro de los cuadros recogidos en los siguientes apartados (así por ejemplo, la declaración de desamparo del menor que supone su pase a otro de los cuadros recogidos en los siguientes apartados).

El mayor número de bajas en este apartado se concentra en el primer trimestre en el que se producen 146 de las 231 bajas totales (un 63,2%). Además un examen del resto de las bajas demuestra que no se trata de bajas efectivas (sólo 9 de las 85 tienen este carácter). Esta anormal distribución de las bajas obedece a que la Administración ha acumulado las bajas del año anterior en el primer trimestre, como lo demuestra un examen de los datos reflejados en el informe del año pasado.

b) Menores sujetos a la tutela de la Diputación General de Aragón por haberse apreciado una situación de desamparo (172.1 Código Civil)

Cuadro 1º

|                                                      |            |
|------------------------------------------------------|------------|
| TOTAL MENORES DESAMPARADOS A 1 DE ENERO DE 1991      | 302        |
| TOTAL MENORES DESAMPARADOS A 31 DE DICIEMBRE DE 1991 | 230        |
| <b>TOTAL BAJAS</b>                                   | <b>172</b> |
| <b>TOTAL ALTAS</b>                                   | <b>100</b> |