

## I. ANTECEDENTES

**Primero.-** En fecha 14 de junio de 2002 tuvo entrada en esta Institución queja en la que se hacía alusión al deficiente funcionamiento de un centro de servicios sociales para la tercera edad ubicado en La Almolda (Zaragoza).

Así, se indicaba que el centro municipal se ofertó para iniciar su actividad como Centro de Día, siendo que en el Servicio de Inspección de Centros figura catalogado como Club-Hogar. Se señalaba que había entrado en funcionamiento sin cumplir los requisitos exigidos por la normativa al efecto para desarrollar su actividad y prestar los servicios específicos que, por su carácter, debería tener.

Exponía la queja que el centro dispone de un bar-restaurant que está siendo explotado como si del negocio de un particular se tratase, sin dar un especial servicio a la tercera edad ya que no tiene precios más bajos, no ofrece comidas a ancianos, no cumple el horario para él establecido los días laborables, cerrando incluso de madrugada durante los fines de semana.

Se señalaba asimismo que el Ayuntamiento de la localidad es conocedor de esta situación, siendo que el presentador de la queja se había dirigido en varias ocasiones al Consistorio sin haber obtenido ninguna respuesta. También manifestaba haber formulado en fecha 9 de abril de 2002 una reclamación ante los servicios sociales especializados de la Diputación General de Aragón, sin que hasta la fecha le hubieran comunicado nada.

Concluía la queja indicando la intención de su presentador de que se cumpliera con lo establecido en la ley y que el centro funcionara correctamente, ofreciendo unos servicios acordes con su cometido, sin perjudicar a ningún vecino.

**Segundo.-** Admitida la queja a supervisión del organismo administrativo competente, en fecha 2 de julio de 2002 se remitieron sendos escritos al Ayuntamiento de La Almolda y al Departamento de Salud, Consumo y Servicios Sociales del Gobierno de Aragón, interesando la información oportuna sobre la cuestión y, en particular, sobre la situación legal del centro aludido, si se había autorizado su apertura así como si su funcionamiento y los

servicios que presta, entre ellos el de cafetería restaurante, se ajustan a lo establecido en la normativa vigente y, en su caso, las actuaciones que se iban a desarrollar en cumplimiento de la función inspectora que establece el Decreto 111/1992, de 26 de mayo y las que podía desarrollar el Consistorio a fin solventar la problemática expuesta.

**Tercero.-** En fecha 20 de agosto de 2002, el Director General de Planificación y Aseguramiento nos informó en el siguiente sentido:

*“... Figura inscrito en el Registro de Entidades, Servicios y Establecimientos de Acción Social, con el número 204, un Edificio Social de Servicios Varios, sita en Plaza España 16 de La Almolda, de titularidad municipal.*

*El 27 de mayo de 1995 se emitió informe desde el Servicio de Inspección de Centros sobre el Proyecto de construcción del Centro para la Tercera Edad, sito en Calle Mayor 62 de La Almolda, de titularidad municipal; en él constan las incidencias observadas y de las que se dio traslado el 20 de julio de 1995 al Ayuntamiento, con requerimiento de subsanación e indicando que antes de su apertura deberán tramitar la correspondiente solicitud de autorización, según lo establecido en el Decreto 111/1992, de 26 de mayo, de la Diputación General de Aragón, acompañando la documentación exigida en el mismo.*

*No habiéndose recibido solicitud de autorización para la apertura del Centro, se recuerda al Ayuntamiento la obligación de solicitarla en escrito de 12 de junio de 1998.*

*El Ayuntamiento informa el 5 de julio de 1999 que se encuentra en fase de construcción el Centro de Tercera Edad, teniendo prevista su terminación para el año 2000, a la vista de lo cual se procede al archivo del expediente abierto en la Sección de Registro y Régimen Jurídico hasta la finalización de las obras, comunicándolo al Ayuntamiento en escrito de 14 de julio de 1999.*

*D. A., con anterioridad a la presentación de la queja en el Registro General de la D.G.A. el 9 de abril de 2002, se personó en la Sección de Registro y Régimen Jurídico de esta Dirección General, con objeto de obtener información sobre la situación del Centro de la Tercera Edad, si tenía o no autorización para su funcionamiento u otros datos que se le pudieran facilitar, ya que del Ayuntamiento no obtenía ninguna respuesta. En el momento se comprobó e informó de la situación del expediente, archivado*

*por estar en construcción, indicándole que nos pondríamos en contacto con el Ayuntamiento con objeto de pedir informe sobre la actual situación del mismo.*

*Con fecha 8 de abril de 2002, se ofició al Ayuntamiento pidiéndole la información mencionada, ya que estaba prevista la terminación de las obras para el año 2000, indicando de nuevo que antes de abrirlo deberían solicitar la autorización del mismo, así como aclaraciones sobre si el centro que está inscrito en el Registro, sito en otra dirección y de titularidad municipal, sigue abierto o procede su cierre al concentrar los temas sociales de la Tercera Edad en el nuevo centro y por lo tanto procedería la cancelación de la inscripción en el Registro.*

*Al no haber tenido respuesta, de nuevo se procede a requerir al Ayuntamiento en escrito de 19 de junio de 2002 la información y documentación que establece la normativa vigente en materia de acción social, no habiéndose recibido nada en el día de la fecha.*

*Además de las gestiones realizadas con el Ayuntamiento de La Almolda, y siendo que la construcción del Centro Social se financió en parte por el I.A.S.S., se dio traslado de la queja y escritos adjuntos presentados por D. A. a la Dirección Provincial del I.A.S.S. el 21 de mayo de 2002, a los efectos oportunos, la cual nos devuelve los documentos con informe en el que expresamente dicen que por colaborar en la construcción, se le exige que durante 15 años sea titular el Ayuntamiento y se dedique a fines sociales, entre ellos, perfectamente está el Club y/o bar restaurante, siendo lo demás competencia del Ayuntamiento. Se adjunta fotocopia del mencionado informe.*

*Por parte de esta Dirección General, se seguirán los trámites oportunos para que dicho centro sea inscrito en el Registro de Entidades, Servicios y Establecimientos de Acción Social, una vez que obtengan la autorización provisional de apertura prevista en la legislación vigente “.*

**Cuarto.-** Por su parte, el Alcalde de La Almolda remitió, en fecha 3 de septiembre de 2002, el siguiente escrito:

*“ ... Se trata de un Centro Social y de Tercera Edad <Fueros de Aragón> cuya creación pretende fomentar la atención al colectivo social de la Tercera Edad; dicho establecimiento, además de estar destinado a este colectivo, el cual tendrá un trato preferente disponiendo para ello de un espacio destinado al efecto donde realizar las actividades que le sean*

*propias, va a ser un lugar abierto al resto de la población en cuanto a su aprovechamiento y utilización de servicios e infraestructuras, el cual se verá complementado a su vez con el Centro de Servicios Múltiples anexo al mismo.*

*Dicha conjugación, viene motivada por dos objetivos primordiales, el primero a destacar la integración social de toda la población, lo cual evita el aislamiento del mencionado colectivo, cosa que sí ocurriría si el centro fuera exclusivo para éste; en segundo lugar, permite el aprovechamiento de los recursos personales y materiales, a fin de posibilitar el funcionamiento del centro de acuerdo con las disponibilidades presupuestarias a la par de garantizar el futuro del mismo; no debemos olvidar la problemática que presentan en esta materia los pequeños municipios aragoneses.*

*Para ello, este Ayuntamiento figura inscrito en el Registro de Entidades, Servicios y Establecimientos de Acción Social de la Comunidad Autónoma bajo el número 683, dentro de la Sección correspondiente a Entidades Públicas.*

*Lo hasta aquí expuesto así se le hizo saber a la Directora Provincial del Instituto Aragonés de Servicios Sociales, en entrevista mantenida con esta Alcaldía el 18 de febrero pasado, antes de la inauguración y apertura del Centro.*

*Por dicha Dirección Provincial no se puso objeción alguna al respecto, manifestándonos el conocimiento de la problemática existente, a la par de haber explicado que las diversas licitaciones efectuadas habían quedado desiertas.*

*Ha sido tramitado el correspondiente expediente de Licencia Municipal de Actividad para el centro de constante alusión, y solicitada la calificación e informes previos ante la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio, la cual en sesión celebrada el día 4 de abril de 2002 informó favorablemente la concesión de la aludida licencia, habiéndose realizado con fecha 26 de abril pasado el Acta de comprobación.*

*Asimismo, fueron cursadas sendas solicitudes ante el Servicio de Turismo, la Dirección General de Interior y el Registro de Entidades, Servicios y Establecimientos de Acción Social.*

*Expuesto lo que antecede, indica el motivo de la queja que el centro municipal se ofertó para iniciar su actividad como Centro de Día, siendo que*

*en el Servicio de Inspección de Centros figura catalogado como Club-Hogar, señalándose la entrada en funcionamiento sin cumplir los requisitos exigidos, de que el centro dispone de bar restaurante que está siendo explotado como si del negocio de un particular se tratase..., señalando el conocimiento del Ayuntamiento..., concluyendo la queja con la indicación de la intención de su presentador de que se cumpla con lo establecido en la ley y que el centro funcione correctamente.*

*Entrando a conocer el fondo de la queja planteada en virtud de las consideraciones expuestas en el párrafo anterior, habrán de hacerse las observaciones siguientes a cada una de ellas:*

*- El Ayuntamiento que presido no ofertó actividad alguna como centro de día, tal como plantea la queja; el objeto del contrato licitado en su día, del que a la persona que efectúa la queja se le entregó el pliego de cláusulas, al cual pudo alegar, reclamar o recurrir, dentro de los plazos legalmente establecidos e incluso participar en el mismo, lo era para la prestación de los servicios de conserjería, limpieza, bar y comedor, tal como se pone de manifiesto en sendos anuncios de licitación publicados en los Boletines Oficiales de la Provincia números 84 y 124 de fechas 14 de abril y 2 de junio de 2001, lo que hace dicha información inexacta y tendente a la confusión.*

*- Plantea igualmente la queja, la explotación del negocio como si de un particular se tratase; evidentemente, y como se ha puesto de manifiesto anteriormente, el negocio de hostelería del centro se realiza por un particular siguiendo las prescripciones del pliego de cláusulas administrativas que rigieron la contratación, por concesión administrativa mediante la celebración del oportuno contrato de prestación de servicios, al igual que actividades semejantes que se prestan en centros públicos, tales como dependencias administrativas, hospitales, etc. y para las cuales el adjudicatario debe estar dado de alta y sufragar las cotizaciones sociales y fiscales que gravan el ejercicio de la actividad, por lo cual no existe competencia desleal frente a establecimientos análogos con independencia del lugar de realización.*

*- Respecto a la cuestión planteada de que no se presta un especial servicio a la tercera edad y que no tiene precios más bajos, etc. no podemos estar de acuerdo en absoluto, al ser ésta una cuestión a plantear por la Asociación de la Tercera Edad, así se desprende del Estudio económico-financiero y plan para el sostenimiento del Centro, el cual contempla entre otros lo siguiente: < una vez constituida la Asociación de Tercera Edad, ésta como órgano interlocutor entre las diversas entidades y organismos, a la par*

*de fomentar el desarrollo de sus actividades, previo acuerdo municipal para la celebración de correspondiente convenio, podrá, además de realizar el programa de actividades, la gestión integral del centro >.*

*- Finalmente, poner de manifiesto, que estas y otras cuestiones así se le han hecho saber al presentador de la queja o familiares directos de éste, en las diversas entrevistas personales mantenidas de forma cordial con esta Alcaldía tras escritos presentados y suscritos por el mismo discrepando del funcionamiento del reiterado centro.*

*La Corporación que presido, de forma unánime y haciendo uso del principio de autonomía municipal que le otorga el artículo 137 de nuestra Carta Magna y en aras del interés general, acordó el sistema actual de funcionamiento del centro social de forma integrada al objeto de asegurar su pervivencia y funcionamiento.*

*Para concluir, hacer especial mención de que no se deben confundir el funcionamiento aludido con los intereses particulares, que aunque sea legítimo velar por ellos, estos deben ser defendidos en otros ámbitos “.*

## **II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

**Primera.-** La creación y apertura de un centro o servicio especializado de acción social, sea público o privado, exige la previa concesión de una autorización administrativa. Así lo dispone la normativa aplicable, contenida en el Decreto 111/1992, de 26 de mayo, de la Diputación General de Aragón, por el que se regulan las condiciones mínimas que han de reunir los servicios y establecimientos sociales especializados.

De los informes remitidos por los organismos competentes se deriva que, si bien el Centro Social y de Tercera Edad “Fueros de Aragón” cuyo titular es el Ayuntamiento de La Almolada, no se encuentra en pleno funcionamiento, pues se tiene previsto el desarrollo de varios servicios en beneficio de la comunidad aun no concretados, sí es cierto que se encuentra abierto y uno de los servicios que presta es el de bar y comedor. Y si bien el informe remitido por el Consistorio señala el curso de una solicitud al Registro de Entidades, Servicios y Establecimientos de Acción Social, lo cierto es que no consta sin embargo al organismo competente de la Diputación General de Aragón en materia de autorizaciones e inspecciones de estos centros que se haya formulado la preceptiva solicitud de autorización de apertura y funcionamiento,

tal como exige el artículo 17 del Decreto 111/1992, al menos en la fecha de remisión de su informe, a pesar de haberse efectuado al Consistorio varios requerimientos en ese sentido.

**Segunda.-** La normativa vigente confiere a la Diputación General de Aragón, a través de la Dirección General competente, la función inspectora de todos los servicios y establecimientos de acción social, con el objeto de comprobar el cumplimiento de la normativa de servicios sociales y tutelar de esa manera los derechos de los usuarios. El artículo 29 del Decreto 111/1992 establece la posibilidad de que la actuación inspectora se realice de oficio.

En el presente caso, la Dirección General de Ordenación, Planificación y Evaluación ha tenido conocimiento de la apertura de un centro de carácter social que carece, por el momento, de autorización administrativa para su funcionamiento y sin que el titular del mismo haya dado oportuna contestación a los requerimientos efectuados por dicho organismo, por lo que se considera procedente que se actúe de acuerdo con lo que establece la reglamentación en vigor.

**Tercera.-** La tipología de centro que se tiene previsto configurar y los servicios sociales a desarrollar en él son irrelevantes a los efectos de la necesidad de autorización administrativa. De la información aportada por la Diputación General de Aragón parece derivarse que la catalogación de Club Hogar que indica la queja se está refiriendo a otro edificio social de servicios varios sito en diferente lugar de la misma población.

No obstante, la configuración del nuevo establecimiento como Centro de Día, aunque esta función no fuera la única prevista por el Consistorio, sí se reflejó en la convocatoria de licitación para adjudicar algunos servicios (conserjería, limpieza, bar y comedor) del *“centro de día de la tercera edad”* (BOP de Zaragoza nº 84 de 14 de abril de 2001), lo que pudo llevar al presentador de la queja a la convicción de que los servicios de bar y comedor se iban a prestar en determinadas condiciones acordes con las del centro en que se ubicarían, lo que parece que no se está efectuando en la actualidad, sin perjuicio de las concretas prescripciones contenidas en el pliego de cláusulas administrativas que rigieron la contratación para la prestación de esos servicios.

**Cuarta.-** Por otra parte, el presentador de la queja ha formulado varios escritos ante el Ayuntamiento titular del centro sin que hasta la fecha se le haya contestado en debida forma. Así, el último escrito presentado que consta en el expediente tiene fecha de entrada en el Ayuntamiento el 1 de agosto de 2002 y en él se solicita cierta documentación relativa al centro social, la cual no se ha facilitado. El informe remitido por el Consistorio hace referencia a dichos

escritos alegando que se han mantenido con el interesado o sus familiares diversas entrevistas personales sobre la cuestión.

Y al respecto, es de observar que la *Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, en la redacción dada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, dispone en su artículo 42 que “ 1. La Administración está obligada a dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla cualquiera que sea su forma de iniciación...”.

Por su parte, el artículo 35 h) de dicha norma, en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 105 b) de la Constitución, establece el derecho de los ciudadanos “al acceso a los registros y archivos de las Administraciones Públicas en los términos previstos en la Constitución y en éstas u otras leyes”, señalando el artículo 37.1 que “los ciudadanos tienen derecho a acceder a los registros y a los documentos que, formando parte de un expediente, obren en los archivos administrativos, cualquiera que sea la forma de expresión, gráfica, sonora o en imagen o el tipo de soporte material en que figuren, siempre que tales expedientes correspondan a procedimientos terminados en la fecha de la solicitud “, y en relación a los que no lo estuvieren, el derecho a la información corresponde a quienes ostentaren un interés directo o el contenido de la misma pudiera afectar de manera inmediata a la esfera de sus intereses.

En el ámbito local, el artículo 69 de la *Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local* dispone que las Corporaciones locales facilitarán la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local, estatuyéndose en el apartado 3º lo siguiente:

“Todos los ciudadanos tienen derecho a obtener copias o certificaciones acreditativas de los acuerdos de las Corporaciones locales y sus antecedentes, así como a consultar los archivos y registros en los términos que disponga la legislación de desarrollo del artículo 105, letra b), de la Constitución. La denegación o limitación de este derecho, en todo cuanto afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos o la intimidad de las personas, deberá verificarse mediante resolución motivada “.

Asimismo, el artículo 153 g) de la *Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón* prevé que todos los ciudadanos, en su relación con las Corporaciones locales, tendrán derecho a “acceder a los archivos y registros en los términos previstos en la Ley de Procedimiento

*Administrativo Común. La denegación o limitación de este acceso deberá verificarse mediante resolución motivada “.*

Por tanto, la Administración, en este caso, la local, debe dar contestación formal a las pretensiones formuladas, estando clara la obligación que tiene de dar respuesta expresa a cuantas solicitudes o peticiones se le realicen por los administrados y a facilitar la información interesada por los medios instrumentales legítimamente procedentes. En el caso de que sea denegado el ejercicio de este derecho, ello se debe llevar a cabo mediante resolución expresa debidamente motivada y personalmente notificada, con expresión de los recursos que frente a tal eventual decisión resultasen procedentes.

### **III. RESOLUCIÓN**

Por todo lo anteriormente expuesto y en virtud de las facultades que me confiere la Ley 4/1985, de 27 de junio, Reguladora del Justicia de Aragón, me permito formular la siguiente

### **SUGERENCIA**

#### **Al Ayuntamiento de La Almolda:**

1ª.- Que, en el caso de no haberse formulado, se proceda a presentar ante los servicios competentes de la Diputación General de Aragón la pertinente solicitud de autorización administrativa para la apertura y funcionamiento del Centro Social y de Tercera Edad “Fueros de Aragón”, a fin de dar debido cumplimiento a la tramitación que establece la normativa vigente.

2ª.- Que, a la mayor brevedad posible, se proceda a dar contestación formal a los escritos presentados por el concreto administrado cuya queja motiva la presente resolución, facilitando en su caso el acceso a la información solicitada.

#### **Al Departamento de Salud, Consumo y Servicios Sociales de la Diputación General de Aragón:**

Que por los Servicios competentes se proceda a iniciar las actuaciones inspectoras y demás que procedan en relación con el Centro Social indicado.

Agradezco de antemano su colaboración y espero que en un plazo no superior a un mes me comuniquen si acepta o no la Sugerencia formulada, indicándome, en este último supuesto, las razones en que funde su negativa.

**23 de Octubre de 2002**

**EL JUSTICIA DE ARAGÓN**

**FERNANDO GARCÍA VICENTE**