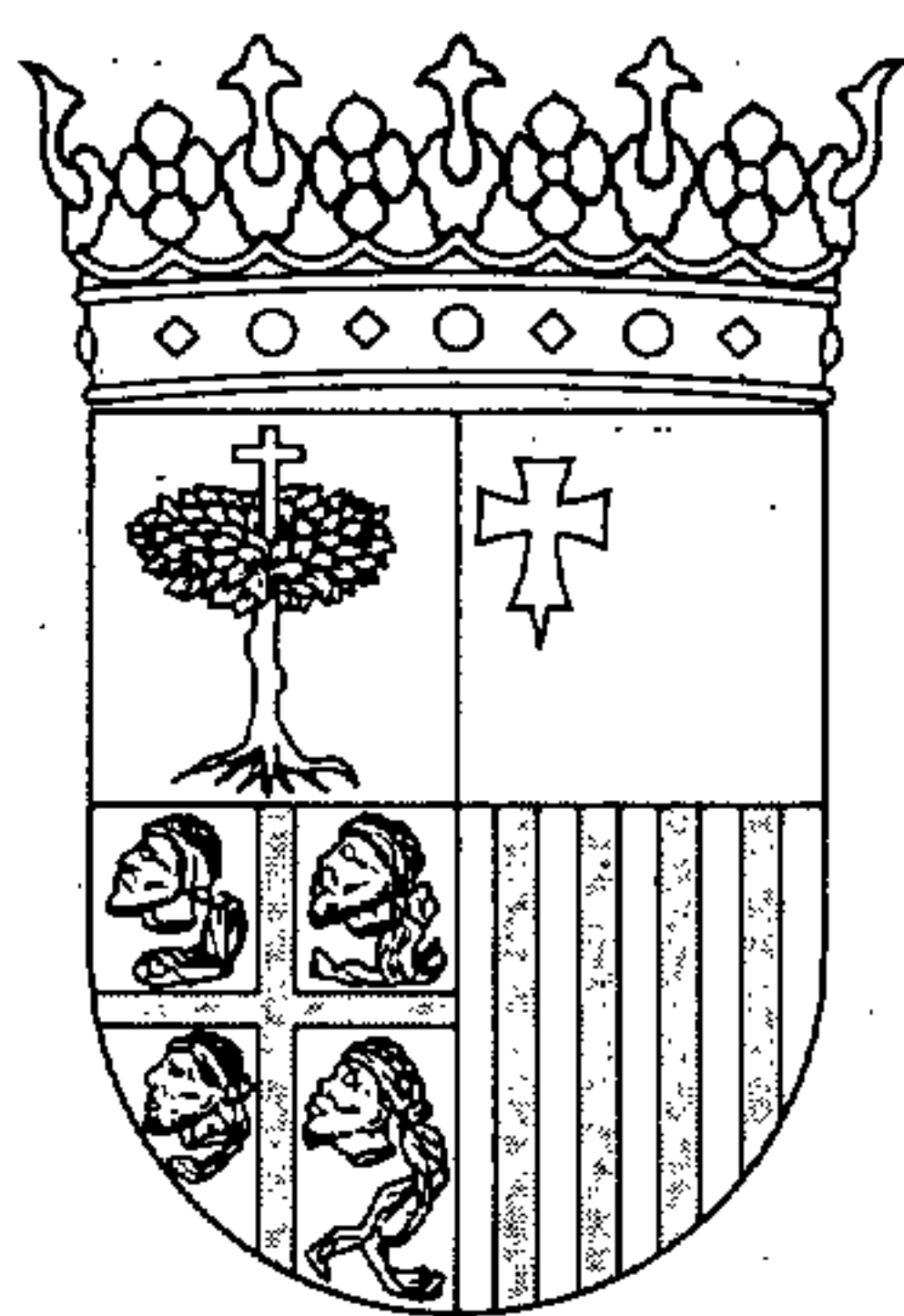




BOLETIN OFICIAL DE LAS CORTES DE ARAGON

Número 139 — Año VIII — Legislatura II — 2 de abril de 1990

SUMARIO

7. JUSTICIA DE ARAGON

Informe anual del Justicia a las Cortes de Aragón, 1989 3188

7. JUSTICIA DE ARAGON

Informe anual del Justicia a las Cortes de Aragón, 1989.

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, 26 de marzo de 1990.

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

El Presidente de las Cortes
JUAN BAUTISTA MONSERRAT MESANZA

*Mientras tanto, mientras tanto, ¡ay!, mientras tanto,
los negros se sacan las escupideras,
los muchachos que tiemblan bajo el terror pálido de los directores,
las mujeres ahogadas en aceites minerales,
la muchedumbre de martillo, de violín o de nube,
ha de gritar aunque le estrellen los sesos en el muro,
ha de gritar frente a las cúpulas,
ha de gritar loca de fuego,
ha de gritar loca de nieve,
ha de gritar con la cabeza llena de excremento,
ha de gritar como todas las noches juntas,
ha de gritar con voz tan desgarrada
hasta que las ciudades tiemblen como niñas
y rompan las prisiones del aceite y la música,
porque queremos el pan nuestro de cada día,
flor de aliso y perenne ternura desgranada,
porque queremos que se cumpla la voluntad de la Tierra
que da sus frutos para todos.*

Fragmento de *Grito hacia Roma*
de Federico García Lorca

INTRODUCCION

La Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora de la Institución del Justicia de Aragón, establece en su art. 3.2 la obligación de éste de presentar anualmente a las Cortes un Informe sobre su actuación en el referido periodo de tiempo. Esta presentación, según concreta el art. 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 art. 70.1 del Reglamento de las Cortes de Aragón de 28 de marzo de 1984.

Es, en cumplimiento de ese mandato, que por segunda 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 1989.

En la elaboración del presente Informe hemos tratado de seguir como hilo conductor 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 nuestro primer Informe, respecto del cual la mayoría de las alteraciones que se han introducido son meros cambios de

nombre y agrupación de la información, pensamos que para dotarla de una más adecuada sistemática y hacer más sencilla su consulta.

Hemos dividido este Informe en dos grandes partes. Una destinada a detallar lo que podríamos llamar la actividad institucional llevada a cabo durante el año. Y la otra, más centrada en exponer con detalle las actuaciones y el resultado obtenido como consecuencia del ejercicio de las funciones específicas que la Ley del Justicia encomienda a la Institución. En esquema, la Primera Parte del Informe se corresponde con los Capítulos I y II del Informe de 1988, mientras que la Segunda Parte se corresponde con lo que era el Capítulo III del mismo.

Hemos convertido en un solo Capítulo, bajo la denominación «Organización interna de la Institución», los cuatro puntos que componían el Capítulo I del primer Informe anual. Hemos convertido, a su vez, en Capítulos individuales los puntos 1, 2 y 3 del Capítulo II de aquel Informe, buscando el tratar de forma más individualizada y detallada la exposición estadística de la actividad de la Institución, el desarrollo de las relaciones con las restantes Administraciones e instituciones y la «agenda» de las actividades del Justicia durante todo el año.

En la Segunda Parte del Informe hemos convertido en Capítulos independientes los puntos 1, 2 y 3 del Capítulo III

del primer Informe anual. En el primero de dichos Capítulos mantenemos el desarrollo por materias de las quejas archivadas durante el año, de forma que permita efectuar un análisis comparativo de los dos años de funcionamiento de la Institución, pero hemos introducido también como novedad en una sección específica una distribución de las quejas archivadas en función de las Administraciones y organismos de las mismas cuya actuación las había motivado. Buscamos así ofrecer unos mayores datos de cara a la extracción de valoraciones sobre el funcionamiento de las Administraciones y organismos concretos, puesto que la última razón de ser de la labor supervisora del Justicia de Aragón es localizar y tratar de subsanar las irregularidades que puedan producirse en su actuación.

No es una novedad de este Informe el que hagamos mención a las funciones de Defensa del Estatuto y de Tutela del Ordenamiento Jurídico Aragonés, pero sí que por primera vez se incluye una exposición de las actividades concretas

realizadas en dicho campo y la estructura interna dada al tratamiento del mismo, ya que el Justicia ha cumplido en 1989 su compromiso de poner en marcha dichas dos funciones que, por problemas de precariedad de medios y exceso de quejas, se decidieron posponer en el primer año de funcionamiento.

Finalizamos nuestro Informe con una exposición a modo de Conclusiones en los tres grandes temas que hemos entendido debían ser objeto de las mismas: la labor de asentamiento y estructuración de la Institución, el funcionamiento como servicio público de la Administración resultante del ejercicio de nuestra función supervisora y mediadora, y la forma en que la Administración se ha ajustado a lo previsto en la Ley del Justicia de Aragón, a la hora de prestarle el auxilio que la misma le prescribe para su labor de investigación.

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 segundo año de funcionamiento del Justiciazgo

Capítulo I

Organización interna

Hace un año, el Justicia de Aragón presentaba a las Cortes el Informe correspondiente a su primer año de andadura.

Al inicio del mismo hacíamos mención a las circunstancias excepcionales que concurrían en dicho Informe, por el hecho de ser el primero que presentaba una Institución de nueva creación que, lógicamente, debía dedicar buena parte de sus esfuerzos iniciales a la tarea de configurar en la práctica y dar operatividad a la Institución, además de cumplir las funciones que a la misma confería la Ley 4/85, de 27 de junio.

La voluntad de dotar a la Institución de una infraestructura con vocación de futuro, compatible además con la libertad necesaria para que cada nuevo Justicia pudiera aportar los criterios que estimara convenientes en virtud de la independencia de actuación que le confiere la propia Ley reguladora, y con que fueran sucediéndose las personas que prestaran sus funciones en la misma, nos llevó a dejar constancia en las primeras páginas del Informe, para conocimiento detallado de los miembros de la Cámara y de cuantos ciudadanos de la Comunidad Autónoma pudieran estar interesados, de cuáles habían sido los criterios seguidos para tratar de alcanzar los objetivos previstos, en función de los medios de que se disponía y los que se consideraban necesarios para el adecuado cumplimiento de los fines asignados.

La sabiduría popular, contrastada a través de los siglos, ha sabido condensar en pocas palabras multitud de experiencias. Parafraseando uno de los refranes producto de dicha acumulación de experiencia, cabría decir que el Justicia, la Institución del Justicia, si se quiere configurar seriamente, no se hace en un día. Satisfechos estaríamos si al finalizar este primer mandato, pudiéramos dejar al segundo Justicia de Aragón una Institución perfectamente organizada y estructurada, que pudiera dedicar todos sus esfuerzos, única y

exclusivamente, a profundizar en las funciones que la Ley le confía.

Por ello consideramos imprescindible seguir manteniendo a las Cortes de Aragón y a la ciudadanía informados del diario acontecer en esta casa, del camino seguido, paso paso, en la tarea de llenar esa infraestructura, de contrastar y pulir esa organización, de dotarla de los medios necesarios para el cumplimiento de sus fines.

De ahí la necesidad de insistir en el mismo esquema que configuraba este primer capítulo del anterior Informe elevado a la Cámara aragonesa.

1.— De las personas incorporadas a la Institución.

Al personal que se mencionaba en el anterior Informe, es preciso añadir el de dos nuevas incorporaciones acaecidas durante el año 1989.

— *D. José Antonio Serrano García*, joven doctor en Derecho por la Universidad de Zaragoza con una Tesis sobre «Cargas y deudas de los cónyuges. Pasivo de la comunidad legal aragonesa» y diversos trabajos relacionados especialmente con el Derecho aragonés, se incorporó a la Institución en el mes de septiembre, y concretamente a las Áreas de Defensa del Estatuto de Autonomía y Tutela del Ordenamiento Jurídico Aragonés, con la intención de dotar a las mismas de los medios personales mínimos que permitieran hacer realidad el compromiso de poner en marcha dichas Áreas en este ejercicio bajo la dirección de su Asesora responsable.

— *D. Antonio Arteaga Puente* se sumó también, en el mes de julio, al personal auxiliar como chófer del Justicia para permitir los desplazamientos institucionales del mismo,

tan necesarios para hacer llegar la presencia física de la Institución a todos los rincones de la Comunidad Autónoma.

El Presupuesto de 1989 contemplaba también el nombramiento de un nuevo auxiliar administrativo. Tras la aprobación de dicho Presupuesto por las Cortes en el mes de junio, se iniciaron las gestiones para cubrir rápidamente dicha plaza por el sistema de comisión de servicios, si bien no fue posible completarlas como se tenía previsto por circunstancias ajenas a la Institución. Esta plaza, y la del Lugarteniente, igualmente por cubrir, se han incorporado a la plantilla prevista en los Presupuestos para 1990.

2.— De los medios.

A) De los medios materiales.

Poco hay que decir de un campo en el que las previsiones se han ido desarrollando normalmente dentro de las posibilidades presupuestarias de la Institución.

Lo más destacado, quizás, sea la adquisición de un vehículo oficial que, gracias a un convenio especial con una firma radicada en Aragón, pudo conseguirse con un precio muy especial, con casi un cincuenta por ciento de ahorro sobre el precio normal de venta.

La otra operación de importancia abordada durante el año 1989, con cargo a la partida prevista en los Presupuestos, fue la encaminada a informatizar las oficinas de la Institución. Se han mantenido contactos con diversas firmas especializadas de dentro y fuera de la Comunidad Autónoma, que han remitido los oportunos presupuestos. Se han examinado sobre el terreno los sistemas informáticos utilizados en Instituciones similares, como son la del Defensor del Pueblo Español y el *Síndic de Greuges* de Cataluña. Se han hecho gestiones positivas con el Defensor del Pueblo español para poder disponer de sus propios programas y evitar así el costo de la confección *ex novo* de los mismos. Se han solicitado estudios de los Departamentos de Informática de la Universidad de Zaragoza y de la Diputación General de Aragón. Se ha incluido, por último, en los Presupuestos de 1990 una partida que, sumada a la ya existente en los de 1989, se considera suficiente para abordar la contratación de un sistema en su primera fase.

Con todo ello, creemos estar en condiciones de tomar una decisión dentro del primer semestre de 1990 para optar por un sistema que nos permita cumplir el máximo posible de las cuatro finalidades que perseguimos: organizar el funcionamiento de la oficina desde el punto de vista burocrático, tener conexión con los más importantes bancos de datos para contar con la información legislativa y jurisprudencial necesaria para el desempeño de las labores encomendadas, mantener una interconexión con el Defensor del Pueblo Español y demás comisionados autonómicos que permita evitar la duplicidad de quejas beneficiándonos de las experiencias de otras Comunidades, y tener conexión con las propias Cortes de Aragón.

B) De los medios económicos.

El año 1989 no se iniciaba con perspectivas precisamente halagüeñas para la Institución del Justicia desde el punto de vista presupuestario.

A primeros de septiembre de 1989 y con la finalidad de su incorporación al proyecto de presupuestos de la Cámara, que debía remitirse a la Diputación General de Aragón para

su inclusión y discusión en el Proyecto general de presupuestos de la Comunidad Autónoma, el Justicia de Aragón remitió a la Mesa de las Cortes un detallado proyecto de presupuesto para la Institución que ascendía a un total de 81.130.736 ptas. La Mesa y la Junta de Portavoces de las Cortes de Aragón, acordaron en sesión conjunta recortar el proyecto del Justicia y reducir su montante a la cantidad global de 65.000.000 de ptas., que el Justicia debía redistribuir entre los diferentes Capítulos y partidas de su Presupuesto. Presupuesto que tras el incremento a primeros de 1989 en el Capítulo de Personal, correspondiente al porcentaje de aumento de las percepciones para quienes trabajan en la Administración Pública, acordado por el Gobierno, quedó en algo más de 67.000.000 de pesetas de forma definitiva.

El acuerdo de la Mesa y Junta de Portavoces exigía reducir en 16.130.736 ptas. las previsiones iniciales del Justicia, lo que se llevó a cabo desde la Institución con arreglo a los criterios que se expusieron en la Memoria que se acompañó a los Presupuestos definitivos y que estimamos oportuno recoger en este Informe.

«Cumpliendo lo acordado por la Mesa de las Cortes y la Junta de Portavoces en sesión celebrada el día 9 de septiembre de 1988, por la que se acordaba rechazar el Anteproyecto de Presupuesto elaborado por el Justicia de Aragón que se cifraba en 81.130.736 ptas. y dejar el Proyecto de Presupuestos para la Institución del Justicia de Aragón en la cifra de 65.000.000 de ptas, se ha procedido a redistribuir las partidas de dicho presupuesto buscando acomodarlas a la cantidad fijada por los citados órganos.

Dicho proceso de adecuación no ha sido fácil, pues el Anteproyecto elaborado por la Institución respondía a un estudio contrastado y muy medido de las necesidades de funcionamiento para cumplir las misiones legalmente encomendadas. No hay partidas superfluas, aunque lógicamente unas tengan mayor prioridad que otras, pero incluso la determinación de la prioridad dependería del criterio con que se quisiera enfocar el funcionamiento de la Institución para el año 1989.

Sobre la base de que una institución pública tiene un servicio que dar y que ha de hacerlo además con una dignidad y una funcionalidad en la labor de quienes en ella trabajan, pero teniendo en cuenta que todo ello ha de atenderse con medios definitivamente insuficientes, la remodelación de éstos y la determinación de prioridades vendrá a su vez marcada por la preferencia de criterios a seguir.

En este sentido es criterio preferente en todo momento de la Institución del Justicia de Aragón el dar a los ciudadanos el servicio que éstos merecen, esperan y tienen derecho a exigir, relegando otras cuestiones como las comodidades o elementos suntuarios de la Institución. De ahí que el criterio del Justicia de Aragón haya sido el de mantener intocadas aquellas partidas que vienen a garantizar el buen servicio al ciudadano y operar la remodelación actuando sobre aquellas partidas que, aun afectando a elementos o necesidades importantes de la Institución, no influyen directamente sobre la calidad del servicio prestado.

Entrando, pues, en materia, era preciso reducir un presupuesto de 81.130.736 ptas —cuya distribución y explicación figuraban en el primer Anteproyecto presentado y en su Memoria que damos aquí por reproducidos— a la cantidad de 65.000.000 de ptas. o, lo que es lo mismo, eliminar del presupuesto la cantidad

de 16.130.736. ptas. La forma en que se ha hecho es la que a continuación se expone.

CAPITULO VI. Inversiones.

Se ha optado por una reducción radical de este Capítulo, que queda reducido a su mínima expresión.

Se suprime íntegramente la partida 6.9.6. destinada a la adquisición de un equipo informático para la Institución. El que las Cortes de Aragón estén en vías de informatizar sus servicios y la posibilidad de que los servicios del Justicia pudieran quedar incluidos en dicho sistema, aunque con la necesaria independencia derivada de la obligación de guardar absoluta confidencialidad sobre el contenido de las quejas que se tramitan, permiten posponer durante este ejercicio tan imprescindible servicio a la espera de ver si las expectativas anunciadas se hacen realidad. La supresión de esta partida permite la de las partidas complementarias 2.1.6 y 2.2.0 del Capítulo II, lo que supone una reducción total de 6.700.000 ptas. por este concepto.

Se suprime también, íntegramente, la partida 6.9.4 destinada a la adquisición de un vehículo oficial para la Institución. No se ignora la importancia de contar con un medio de desplazamiento que sea además digno, pero destinar una importante cantidad de un presupuesto escaso a este fin excede de los planteamientos de la Institución. Si no es posible cubrir esta parcela en la forma que se ha venido haciendo hasta ahora u otra semejante, se hará utilizando normalmente los vehículos del personal de la Institución y acudiendo a empresas de arrendamiento para casos especiales. Este criterio redunda además en un ahorro importante al permitir suprimir también la plaza de chófer en el Capítulo de personal. La supresión de esta partida permite asimismo la de la complementaria 2.2.4 en el Capítulo II, lo que supone una reducción total de 3.476.000. ptas.

En definitiva, el Capítulo VI queda reducido de los 9.976.000 ptas. presentadas a 750.000. ptas.

CAPITULO II. Gastos.

Como consecuencia de la supresión de partidas en inversiones, desaparecen también como ya hemos indicado las partidas complementarias en Capítulo gastos, previstos para reparaciones en equipo informático (2.1.6), adquisición de material informático (2.2.0.-4) y seguro de vehículo (2.2.4).

Se ha tomado asimismo la resolución de suprimir la partida destinada a sufragar el arrendamiento de la sede de la Institución, toda vez que ante las carencias que se tienen, la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Zaragoza, Aragón y Rioja (actual Ibercaja), parece que ha decidido prorrogar la situación de uso gratuito o precario que se viene teniendo hasta ahora, para 1989. Tal medida supone la supresión de la partida 2.0.2 por un importe de dos millones de pesetas.

Sin embargo, y como ya se ha dicho en el Capítulo de Inversiones, la supresión de la partida destinada a adquirir un automóvil propio aconseja el contar con un remanente para el alquiler de vehículos cuando sea conveniente, a cuyos efectos se introduce en esta readecuación una partida, llamada 2.0.4, arrendamiento de material de transporte, por importe de 476.140 ptas.

En definitiva, el Capítulo II queda reducido de los 11.395.000 ptas. presentados a 8.921.140 ptas.

CAPITULO I. Personal.

Es en este Capítulo donde más difícil se hacía la reacomodación, pues habida cuenta el volumen de trabajo que se ha venido teniendo y las funciones que se quiere y se debe cumplir, incluso la plantilla que se proponía aumentar a 16 personas quedaba lejos de las 21 mínimas para trabajar en condiciones. Era difícil decidir de quién se prescindía, cuando en realidad no se podía prescindir de nadie y una vez más se ha resuelto dando preferencia al interés de los ciudadanos y su derecho a recibir un servicio público en condiciones, sobre el interés propio de la Institución como organismo burocrático y el de quienes en él trabajan.

Como primera medida, a todas luces indiscutible, se ha decidido consolidar la plantilla de personal que trabaja para la Institución en estos momentos, plantilla que se especifica en el cuadro recogido en la página 17 (de esta Memoria) y el volumen de cuya cobertura presupuestaria, incluido un 3% de aumento de sus retribuciones, asciende a 26.404.052 ptas.

Como segunda cuestión, se ha decidido mantener la propuesta de nombramiento de personal eventual de gabinete que se recoge en la página 19. Por lo que hace a la figura del Lugarteniente, en la actualidad vacante, porque la existencia de consignación presupuestaria para dicho cargo es requisito legalmente imprescindible para que el Justicia tenga derecho a ejercitar la facultad que le confiere el artículo 39 de la Ley de 27 de junio de 1985. Por lo que hace a la figura de un nuevo Asesor, porque ya hemos dicho que ante la total insuficiencia de personal, hemos preferido optar por el personal destinado a atender al ciudadano antes que por aquél cuyo servicio es más directo a la Institución. Se mantiene inamovible pues este apartado, con una consignación presupuestaria de 8.343.000 ptas.

Es en el apartado relativo a la incorporación de nuevo personal funcionario donde se han producido los cambios que afectan al Capítulo de Personal.

Se ha decidido suprimir una plaza de chófer, que carece de sentido si se suprime también la partida destinada a adquirir un vehículo propio para la Institución.

Se ha optado, aun a pesar nuestro, por suprimir la plaza de ujier. Si hemos de optar necesariamente por contar con un ujier o con un auxiliar administrativo, lógicamente éste es prioritario en las necesidades de la Institución. Si es posible seguir en las condiciones actuales, lo haremos, pero si las Cortes estiman prudente o necesario retirar el ujier que en estos momentos nos tienen cedido, supliremos sus funciones entre todo el personal de la oficina. De esta forma, este apartado queda reducido a la cantidad de 1.622.250 ptas.

En definitiva, y una vez acopladas las partidas de Seguridad Social que se especifican en la hoja 23 (de la Memoria), el Capítulo de Personal queda reducido de 59.759.736 ptas. a 55.328.860 ptas.

CONCLUYENDO

Las reducciones ya expuestas y que afectan a los tres Capítulos del Presupuesto ascienden a los 16.130.736 ptas necesarios, con lo que se cumple el Acuerdo de esa Mesa de reacomodar libremente por la Institución su Anteproyecto de Presupuesto a la cifra global de 65.000.000 de ptas.»

Un segundo factor que marcaba negativamente el comienzo del año venía dado por la crisis política que se había desatado en la Comunidad Autónoma y que se traducía fundamentalmente en un considerable retraso en la aprobación de los Presupuestos para el año 1989, que no serían aprobados hasta finales del primer semestre, mediante Ley de Cortes de Aragón 5/1989, de 31 de mayo, publicada en el Boletín Oficial de Aragón de 2 de junio.

Este retraso en la aprobación de los Presupuestos tuvo como consecuencia negativa el que la Institución del Justicia tuviera que funcionar durante prácticamente medio año con los presupuestos del año anterior prorrogados y sin poder disponer de las previsiones de personal incluidas ya para 1989, con las implicaciones de toda índole que ello supuso para el buen funcionamiento de la Institución y especialmente para la puesta en marcha de los objetivos previstos para primeros de 1989, a los que se hizo mención en el Informe de 1988 y sobre los que insistiremos en el lugar adecuado de este Informe.

No obstante, dicho retraso tuvo también una consecuencia imprevista y positiva, pues al producir que quedaran definitivamente sin disponer diversas cantidades, especialmente en el Capítulo de Personal, que iban a quedar como sobrante a final de año, pudo acudir a las mismas para paliar una de las deficiencias de la Institución. Dicho sistema permitió la adquisición a una firma comercial aragonesa de un vehículo en condiciones muy especiales para servir de vehículo oficial de la Institución, e incluso el poder disponer de un chófer durante el último trimestre del año, a cuya persona ya nos hemos referido con anterioridad.

Finalizar en las debidas condiciones este apartado exige dejar constancia en él de cómo se ha llevado a cabo durante 1989 la elaboración del Presupuesto de la Institución para 1990, su tercer año de funcionamiento.

En este sentido es de destacar que a primeros de septiembre, el Justicia de Aragón remitió a la Mesa de las Cortes una propuesta de trabajo basada en tres documentos: el proyecto de presupuesto de la Institución para 1990, que ascendía a 97.140.696 ptas.; un Estudio-Propuesta sobre la plantilla ideal global para la Institución del Justicia de Aragón, en la que se proponía un plan para fijar la plantilla y cubrirla en forma escalonada durante los tres años siguientes; y un Borrador de Condiciones para la dotación de una sede oficial al Justicia de Aragón.

La Mesa y la Junta de Portavoces, en sesión conjunta celebrada el 19 de septiembre de 1989, acordó dar el visto bueno al proyecto de presupuesto presentado por el Justicia, en su totalidad, por lo que desde el punto de vista presupuestario cabe decir que se ha alcanzado ya para el tercer año de funcionamiento un punto de acuerdo entre el Justicia y las Cortes que permite prever persistirá en años sucesivos.

Terminamos, por fin, con un cuadro comparativo de los presupuestos que han tenido durante 1989 los diferentes Comisionados autonómicos.

<i>Síndic de Greuges de Catalunya</i>	128.000.000
Defensor del Pueblo Andalúz.....	87.228.003
Diputado del Común de Canarias.....	70.724.000
Ararteko del País Vasco (1)	70.000.000

(1) Ha de tenerse en cuenta que el Ararteko tomó posesión de su cargo e inició sus funciones en el mes de abril de 1989, por lo que su Presupuesto se ha aplicado tan sólo a tres cuartas partes del año, y que la cifra correspondiente al año completo sería, proporcionalmente, la de 93.000.000 ptas.

3.— De los objetivos y prioridades.

Decíamos en el primer Informe anual de esta Institución, el correspondiente a 1988, que la puesta en marcha de un nuevo servicio público, respondiendo a criterios totalmente distintos, no tanto de los que deberían regir como de los que son habituales en la Administración, partiendo prácticamente de cero en cuanto a experiencias comparadas de las que poder adoptar estructuras y soluciones a problemas concretos, y contando con unos medios personales y materiales insuficientes para desarrollar en las debidas condiciones las funciones encomendadas, nos había hecho ver la necesidad de fijar una serie de prioridades a la hora de abordar los objetivos propuestos.

Sería reiterativo e innecesario insistir aquí en una exposición que tenía su lugar adecuado en un primer Informe de funcionamiento y que además es de esperar que desaparezca, si no en este Informe, sí con la finalización del mandato del primer Justicia, en el que se habrá acometido la solución de todos los problemas de organización y dotación de medios necesarios para que próximos Justicias puedan dedicarse al ciento por ciento a sus funciones sustantivas.

Sí recomendaríamos, no obstante, releer la parte del Informe de 1988 destinada a esta cuestión (págs. 20 a 32), para un mejor entendimiento del esquemático desarrollo que ahora hacemos.

Hablábamos en nuestro primer Informe de una serie de objetivos puestos en marcha y de otros previstos para ser abordados en este año 1989, motivado ello por la necesidad de fijar prioridades ante la imposibilidad de abordar todos los objetivos en el primer año con nuestros medios.

Los objetivos puestos en marcha en 1988 se han mantenido para 1989 y se ha buscado profundizar en los mismos. Se ha mantenido el criterio de evitar rechazar quejas y cuando menos dar siempre al presentador de las mismas la orientación que busca y espera, informando lo más detalladamente posible y buscando hacerlo en entrevista personal siempre que las condiciones de trabajo lo permitían. Se ha conseguido reducir sustancialmente el tiempo de tramitación de los expedientes, aunque se siga arrastrando la losa producida por la acumulación de los primeros meses. Entraremos con mayor detalle en esta cuestión cuando abordemos el Capítulo III de este Informe.

El objetivo fundamental que en el Informe de 1988 nos marcábamos para el año 1989 era el poner en marcha el ejercicio de las dos funciones específicas que la Ley 4/85, de 27 de junio, confiere al Justicia: la defensa del Estatuto de Autonomía y la Tutela del Ordenamiento Jurídico Aragonés, velando por su defensa y aplicación.

Decíamos entonces que por los motivos anteriormente expuestos se había acordado como prioridad absoluta destinar todos los esfuerzos de la Institución a poner en marcha la primera función que la Ley le encomendaba, la defensa de los derechos individuales y colectivos reconocidos en el Estatuto de Autonomía, y posponer para 1989 la puesta en marcha de las otras dos funciones. Decíamos también que la puesta en marcha de estas dos funciones precisaba de un personal del que en ese primer año no se podía disponer, pero que ya se contemplaba en el presupuesto para 1989.

Pues bien, el retraso hasta el mes de junio en la aprobación de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma, unido al mínimo tiempo necesario para adaptar dicho Presupuesto y la coincidencia con el período de las vacaciones veraniegas, hizo que el nuevo personal no pudiera incorporarse a la Institución hasta el mes de septiembre, por lo que sólo durante

el último cuatrimestre del año se ha podido comenzar a levantar la estructura necesaria para el cumplimiento de esas dos funciones; estructura, objetivos y trabajo realizado sobre el que nos extenderemos debidamente en el lugar oportuno de este Informe.

En definitiva, y por lo que importa a los efectos del contenido de este apartado, el Justicia se fijó un objetivo para 1989, tener en marcha las tres funciones que la Ley le encomienda, y aun con un involuntario retraso motivado por la dilación en la aprobación de los Presupuestos de la Comuni-

dad Autónoma, dicho objetivo se ha llevado a la práctica dentro del plazo en que nos habíamos comprometido.

No hemos llegado todavía a la situación ideal de funcionamiento. Sigue teniendo carencias e insuficiencias la Institución y sigue siendo a veces excesivamente dificultoso el diálogo con otros organismos. Pero no queremos insistir más en esta cuestión en estos momentos. El tema irá surgiendo a lo largo del Informe al tratar los apartados específicos del mismo y será objeto de un resumen especial a modo de conclusión.

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 ha llevado a enmarcarla dentro de un Capítulo específico, dentro del cual no obstante y con ligeras variaciones, seguiremos la estructura adoptada en el Informe de 1988.

1.— Registro de entradas.

A 31 de diciembre de 1989 habían sido registrados en la Institución del Justicia de Aragón un total de 770 *Expedientes de queja abiertos*.

Esto ha supuesto una diferencia de 274 expedientes de queja menos que en 1988, o lo que es lo mismo, una disminución del 27%. Disminución que puede considerarse normal e incluso deseable dentro de los parámetros que en función de la población de la Comunidad Autónoma cabía esperar, una vez pasada la etapa anormal derivada de toda puesta en marcha de una nueva Institución, que siempre atrae un volumen de reclamaciones inicial superior al lógico en un funcionamiento normalizado.

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.

Cuadro número uno QUEJAS RECIBIDAS DURANTE 1989

JUSTICIA DE ARAGON.....	770
DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ.....	2.229
DIPUTADO DEL COMUN DE CANARIAS..	1.162
SINDIC DE GREUGES DE CATALUÑA.....	1.448
ARARTEKO DEL PAIS VASCO.....	600
DEFENSOR DEL PUEBLO ESPAÑOL.....	21.023

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 del Justicia de Aragón tiene entre los habitantes de la Comunidad Autónoma en relación, medida por cada 10.000 habitantes y tomando como punto de referencia las quejas recibidas por el Justicia.

Cuadro número dos COMPARACION CON OTROS COMISIONADOS PARLAMENTARIOS

Institución	N.º Quejas	Población
El Justicia.....	770.....	1.184.295
D.P. Andaluz.....	2.229.....	6.789.772
D.C. Canario.....	1.162.....	1.466.399
S. Greuges.....	1.448.....	5.978.638
Ararteko Vasco.....	800 (1)	
D.P. Español.....		38.473.418

(1) Se ha tomado como referencia el número de quejas anual, por ello, y en relación con el *Ararteko* del País Vasco, siendo que el número de quejas recibidas efectivamente se refieren tan sólo a nueve meses de funcionamiento, 600 quejas, se ha extraído a efectos comparativos el número anual que hubiera resultado teóricamente, 800 quejas.

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 2.479 escritos y a su vez la oficina del Justicia ha remitido un total de 3.562 escritos relacionados con las quejas en tramitación y sin contar los escritos de índole estrictamente protocolaria.

A ello, y para completar los datos que serán objeto de un más detallado desarrollo en el lugar procedente de este Informe, hay que añadir que en los cuatro meses en que se ha acometido la puesta en marcha de las funciones de Defensa del Estatuto y Tutela del Ordenamiento Jurídico, se han incoado un total de cinco expedientes relacionados con el primer tema y diez más relativos al segundo.

2. Tratamiento de las quejas.

De las 770 quejas recibidas en la Institución hasta el 31 de diciembre de 1989, habían sido archivadas en dicha fecha 312 y continuaban en tramitación para 1990, 458. Teniendo en cuenta que al iniciarse el año 1989 seguían en tramitación 499 expedientes de queja procedentes de 1988, podemos concluir, totalizando, que durante el período de tiempo a que se refiere este Informe a las Cortes de Aragón, la oficina del Justicia ha tramitado un total de 1.269 quejas, de las que se

han resuelto por uno u otro motivo y archivado 660 y siguen en tramitación para 1990, 609.

Cuadro número tres
DISTRIBUCION DE QUEJAS ATENDIDAS EN 1989

Quejas recibidas en 1989.....	770	
Quejas arrastradas de 1988.....	499	
Total quejas tramitadas.....	1.269	100%
Quejas archivadas de 1989.....	317	
Quejas archivadas de 1988.....	419	
Total quejas archivadas.....	736	58%
Quejas que siguen en tramitación.....	533	42%

Del número de expedientes relacionados oficialmente como en trámite, hay que tener en cuenta que veinte de ellos se encuentran ya finalizados y pendientes únicamente de una sola gestión formal para proceder a su archivo. Diez de ellos por haber sido remitidos al Defensor del Pueblo y estar pendientes exclusivamente de su acuse de recibo y otros diez por haberse dictado en los mismos Recomendación formal a la Administración y estar pendientes de recibir la respuesta de ésta sobre su aceptación o no de la Recomendación formulada. Esto aumentaría el número real de quejas finalizadas durante 1989 a 756.

Esto viene a suponer que pese al incremento de quejas en tramitación en números absolutos, 1.269 frente a 1.044 en el año 1988, y contar con el mismo personal, se ha incrementado la productividad en un 6%, pasando de un 52% de quejas resueltas a un 53% en el año 1989.

Entrando ya en el tratamiento específico de las quejas recibidas durante el año 1989, pues todas las de 1988 quedaron reflejadas oportunamente en el Informe correspondiente a dicho año, se han dado los resultados que se reflejan en el siguiente cuadro.

Cuadro número cuatro
DISTRIBUCION DE LAS 770 QUEJAS,
SEGUN SU TRATAMIENTO

Quejas admitidas a supervisión	230	32,1%
Quejas admitidas a mediación	346	44,5%
Quejas admitidas a información	70	9,0%
Quejas admitidas provisionalmente	34	4,1%
TOTAL QUEJAS ADMITIDAS	686	89,7%
Quejas rechazadas por afectar a una resolución judicial	34	4,1%
Quejas rechazadas por referirse a una cuestión entre particulares	27	3,5%
Quejas rechazadas por otros motivos:		
— Anónimas	2	
— Carentes de fundamento	5	
— Sin pretensión concreta	5	
— Sin reclamación previa	3	
— Por incompetencia territorial	3	
— Por duplicidad con D.P.	2	
— Por ir contra D.P.	1	
Total quejas rechazadas por otros motivos	21	2,6%
TOTAL QUEJAS RECHAZADAS ...	82	10,2%
Quejas anuladas por error	2	0,1%
TOTAL QUEJAS	770	100%

Expuesto el tratamiento global de las quejas recibidas durante 1989, 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 todas las quejas archivadas. Especificando en el segundo cómo ha quedado la tramitación de todas aquellas que fueron admitidas a tramitación, bien mediante acuerdo de supervisión, bien de mediación. Y concretando en el tercero y último lo ocurrido con cuantas fueron admitidas a mediación por referirse a materias u organismos no sujetos inicialmente a la supervisión del Justicia, sino del Defensor del Pueblo, pero en las que se ejerció 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 una solución lo más rápida y cercana al ciudadano que sea posible.

Cuadro número cinco
DISTRIBUCION DE LAS 660 QUEJAS
ARCHIVADAS EN 1989

Archivadas por haberse rechazado su admisión a trámite	97
Archivadas tras remitir al presentador la información precisa para hacer valer sus derechos	105
Archivadas tras ser admitidas a supervisión y finalizar ésta con Resolución del Justicia	183
Archivadas tras ser admitidas a mediación y finalizar ésta con Resolución del Justicia	349
Archivadas por anularse tras error	2
TOTAL QUEJAS ARCHIVADAS	736

Cuadro número seis
DISTRIBUCION DE LAS 532 QUEJAS
ARCHIVADAS TRAS HABERSE ADMITIDO A
TRAMITE Y DICTADO RESOLUCION EL JUSTICIA

Por remisión a otro organismo	128
— Al Defensor del Pueblo	124
— Al <i>Síndic de Greuges</i>	3
— Al Delegado del Gobierno	1
Por haberse resuelto el motivo de la queja como consecuencia de la mediación del Justicia, sin necesidad de dictarse sugerencia o recomendación	122
Por no haberse detectado actuar irregular alguno en la actuación de la Administración objeto de la queja tras la oportuna investigación	129
Por haberse acordado el archivo ante la falta de respuesta del presentador a las peticiones de ampliación o aclaración del Justicia	18
Por haberse acordado el archivo con referencia en el Informe anual ante el silencio de la Administración ante las peticiones de información del Justicia	6
Por haberse suspendido la intervención del Justicia por imposición del artículo 15.2 de la Ley 4/1985, de 27 de junio	9
Por tratarse de temas genéricos a incluir en el Informe anual	10
Por otros motivos varios	21

Cuadro número siete
DISTRIBUCION DE LAS 349 QUEJAS
ARCHIVADAS TRAS DICTARSE EN LAS
MISMAS ACUERDO DE ADMISION A MEDIAR

Resueltas por la intervención del Justicia....	84...25,0%
Resueltas por comprobar el Justicia la inexistencia de irregularidad	75...22,5%
Remitidas para su resolución definitiva a otra Institución tras recopilar la información necesaria	120...31,5%
Archivadas por detectarse duplicidad en la presentación de la queja, ante el Justicia y ante el Defensor del Pueblo	4...1,2%
Por haberse formulado una sugerencia	24...6,8%
Por otros supuestos	42...13,0%

La cuestión más importante a destacar del anterior cuadro es la constatación de que un 68,5% 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. En unos casos por obtener la solución al problema, en otros por detectarse que no está justificada la queja, en algunos por comprobarse que se había reclamado simultáneamente ante dos organismos. Tan sólo el 31,5% 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 las quejas.

Durante los tres primeros trimestres del año, y con la excepción tan sólo del mes de agosto en que se produjo una entrada inusual de quejas motivadas por un problema concreto relacionado con la expropiación de tierras agrícolas en el término de Luna, se mantuvo un promedio de 50 quejas mensuales, algo inferior, pero muy cercano al de los últimos meses del año 1988.

Sin embargo, en el último trimestre han vuelto a dispararse las previsiones y el promedio de entrada de quejas ha aumentado a 79 mensuales. Promedio que, como ya apuntábamos en el Informe anterior, es muy superior al considerado óptimo, habida cuenta los medios de la Institución y la población de la Comunidad Autónoma.

Cuadro número ocho
ENTRADA MENSUAL DE QUEJAS DURANTE 1989

Enero	51
Febrero	48
Marzo	50
Abril	43
Mayo	56
Junio	61
Julio	44
Agosto	128
Septiembre	52
Octubre	85
Noviembre	76
Diciembre	76

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, y también se ha dado ya un supuesto de recepción de una queja por mediación de un nuevo servicio de la Institución como es el Fax.

Cuadro número nueve
FORMA DE RECEPCION DE LAS QUEJAS
INCOADAS EN 1989

Incoadas de oficio	6
Por visita personal	233
Recibida por Fax	1
Recibidas por correo	530

4.2. Distribución geográfica.

Al igual que ocurrió en el año anterior, se ha recibido un cierto número de quejas procedentes de fuera de la Comunidad Autónoma. Han sido 20 en total y se han distribuido conforme se expone en el cuadro diez.

Cuadro número diez
PROCEDENCIA DE LAS QUEJAS REMITIDAS
DESDE FUERA DE LA COMUNIDAD
AUTONOMA

Comunidad Autónoma de Cataluña	7
— Barcelona.....	1
— Lérida.....	6
Comunidad Autónoma de Valencia.....	2
— Valencia.....	2
Comunidad Autónoma de Andalucía.....	1
— Granada.....	1
Comunidad Autónoma de Castilla-León....	2
— León.....	2
Comunidad Autónoma de Navarra.....	2
— Pamplona.....	1
— Peralta.....	1
Comunidad Autónoma de Baleares.....	1
— Menorca.....	1
Comunidad Autónoma de la Rioja.....	1
— Logroño.....	1
Comunidad Autónoma de Madrid.....	2
— Madrid.....	2
Francia.....	2
TOTAL QUEJAS DE FUERA DE LA COMUNIDAD AUTONOMA	20

En el anterior Informe anual incluíamos también la relación de quejas recibidas de cada provincia de la Comunidad Autónoma y además hicimos un esfuerzo por agruparlas dentro de cada provincia por comarcas, buscando con ello el facilitar al máximo el análisis de los problemas agrupados geográficamente por cuanto los mismos pudieran responder

a un problema de fondo de distribución territorial, más que a un problema individual.

En este Informe mantenemos la distribución por provincias, 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. Sin embargo, hemos renunciado esta vez a la distribución por comarcas y ello merece una pequeña explicación, ya que nuestra decisión ha venido motivada por haber podido percibir el sentir de una serie de localidades aragonesas, que entendemos es necesario sea conocido por los parlamentarios de las Cortes de Aragón.

Decíamos en el Informe de 1988 (pág. 45), que a falta de una distribución comarcal oficial de la Comunidad Autónoma, tomábamos como referencia la división que se contenía en una publicación de la Diputación General de Aragón, concretamente en el libro «Aragón en cifras», editado por el Departamento de Economía y Hacienda en colaboración con el Servicio de Documentación de Economía Aragonesa (SE-DEA), en el año 1984.

Pues bien, con fecha 20 de noviembre de 1989 tuvo entrada en la Institución escrito remitido por el Ilmo. Sr. Alcalde de Sabiñánigo, Don Antonio Calvo Lasierra, en el que se decía lo siguiente:

«Recibido en este Ayuntamiento el 'Primer Informe anual del Justicia de Aragón. 1988', agradezco vuestra gentileza, permitiéndome insistir ante V.E. sobre un tema que viene siendo causa de preocupación y malestar, no sólo en esta ciudad, sino en un buen número de pueblos de su contorno.

En el 'Primer Informe' aludido y en su página 45, donde se contiene el 'Cuadro número catorce, Relación de Municipios por Comarcas', se halla incluido el nombre de Sabiñánigo dentro de la Jacetania, lo que estimamos está en desacuerdo no sólo con la configuración orográfica de la zona, sino con la propia historia e idiosincrasia de sus moradores. Es nuestra opinión que una cosa es la división por partidos judiciales —meramente de carácter administrativo— y otra, muy distinta, la división por comarcas, en la que entran en juego razones de tipo histórico, geográfico y sentimental que repercuten hondamente en el pensar y sentir de las gentes.

Recogiendo tal problemática, se pronunció el Ayuntamiento Pleno de Sabiñánigo mediante acuerdo de fecha 8 de julio de 1988 en el que, por unanimidad, se acordó no aceptar la denominación de 'Comarca de la Jacetania', para comprender la totalidad del territorio del partido judicial de Jaca, proponiéndose como alternativa la denominación de 'Comarca del Viejo Aragón', preferentemente, y en segundo lugar, 'Comarca de la Jacetania-Alto Gállego', de carácter más amplio y acorde con las características geográficas de la zona, que comprende territorios como los del Valle de Tena, Tierra de Biescas, Valle del Gállego y Serrablo, entre otros, cuyos habitantes no se sienten 'jacetanos' en modo alguno por su género de vida, economía, pasado histórico, etc.

En sentido análogo, con motivo de la organización de la fiesta de la Jacetania, se pronunció la Mancomunidad Intermunicipal 'Alto Gállego' que comprende los Municipios de Biescas, Caldearenas, Hoz de Jaca, Panticosa, Sabiñánigo, Sallent de Gállego, Yebra de Basa y Yésero, mediante acuerdos de su Junta de Gobierno

y Pleno de la Mancomunidad de fechas 27 de marzo y 20 de abril de 1989 respectivamente.

En razón de todo lo expuesto, rogamos a V.E. se tomen en consideración nuestras alegaciones y sean tenidas en cuenta a la hora de emitir informes, en su caso, con el ruego de su apoyo y valiosa colaboración tanto en este tema como en cualquier actuación relacionada con nuestro municipio.»

Además de la transcrita carta del Alcalde de Sabiñánigo mencionando su disconformidad y la de otros varios pueblos de aquella zona con su inclusión comarcal en la llamada Jacetania, a primeros del presente año se recibió en la Institución la visita personal de los Alcaldes de las localidades turolenses de Ródenas, Pozondón y Monterde, quienes querían manifestar su disconformidad con que las dos primeras hubieran quedado incluidas en la Comarca de Teruel, cuando desde tiempos inmemoriales pertenecían y se consideraban integrantes de la de Albarracín.

No compete al Justicia de Aragón el determinar cuál ha de ser la división comarcal de la Comunidad Autónoma y por ello mismo tampoco es su deseo «formalizar» en cierto modo con sus actos posibles divisiones existentes que no son compartidas por todos los afectados. Es por ello que se ha desechado incluir referencia comarcal alguna en este Informe. No obstante lo cual, es deseo del Justicia dejar constancia en el mismo 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.

Cuadro número once DISTRIBUCION POR PROVINCIAS

HUESCA	90
Zaragoza capital	396
Zaragoza provincia	228
TOTAL ZARAGOZA	624
TERUEL	36
OTRAS PROCEDENCIAS	20
Total quejas recibidas	770

Cuadro número doce DISTRIBUCION POR MUNICIPIOS DE LAS QUEJAS RECIBIDAS DE LA PROVINCIA DE HUESCA —90—

Almudévar.....	2	Almunia de San Juan...	1
Ansó.....	1	Apiés.....	1
Aragüés del Puerto.....	1	Ascara.....	1
Ayerbe.....	1	Ballobar.....	1
Barbastro.....	7	Benabarre.....	1
Binéfar.....	2	Campo.....	4
Castejón de Monegros	1	Castejón de Puente.....	1
Castejón de Sos.....	2	Castiello de Guarga.....	1
Ena.....	1	Fraga.....	1
Graus.....	1	HUESCA.....	21

Cuadro número doce (continuación)

Hecho.....	7	Jaca.....	6
La Fortunada.....	1	Monzón.....	9
Naval.....	1	Peralta de Alcofea.....	2
Perarrúa.....	1	Sabiñánigo.....	1
Sangarrén.....	1	San Esteban de Litera...	2
San Jorge.....	1	Santa Cilia de Jaca.....	1
Sariñena.....	1	Tamarite de Litera.....	2
Torre la Ribera.....	1	Villanueva de Sigena....	1

**Cuadro número trece
DISTRIBUCION POR MUNICIPIOS DE LAS
QUEJAS RECIBIDAS DE LA PROVINCIA
DE TERUEL —36—**

Albarracín.....	1	Alcañiz.....	2
Alcorisa.....	2	Andorra.....	1
Cutanda.....	1	Escucha.....	1
Galve.....	1	La Portellada.....	1
Mas de las Matas.....	2	Montalbán.....	1
Muniesa.....	1	Noguera.....	1
Perales de Alfambra....	1	Puertomingalvo.....	1
TERUEL.....	15	Torrevelilla.....	1
Utrillas.....	1	Villarquemado.....	2

**Cuadro número catorce
DISTRIBUCION POR MUNICIPIOS DE LAS
QUEJAS RECIBIDAS DE LA PROVINCIA DE
ZARAGOZA (SIN LA CAPITAL) —228—**

Aguarón.....	1	Ainzón.....	1
Alagón.....	1	Alcalá de Moncayo.....	2
Alfajarín.....	1	Alfamen.....	1
Artieda.....	1	Ateca.....	2
Bardena.....	1	Belchite.....	1
Boquiñeni.....	2	Cadrete.....	1
Calatayud.....	5	Calatorao.....	1
Cariñena.....	1	Caspe.....	4
Cetina.....	1	Clares de Ribota.....	1
Chiprana.....	1	Daroca.....	5
Ejea de los Cab.....	7	El Burgo de Ebro.....	1
El Buste.....	1	El Frasno.....	1
Epila.....	1	Erla.....	123
Fuendejalón.....	1	Gallur.....	2
Illueca.....	3	Inogés.....	1
La Almunia.....	6	La Cartuja.....	2
La Puebla Albortón....	1	La Puebla de Alfindén	3
Malanquilla.....	1	María de Huerva.....	1
Morata de Jiloca.....	2	Muel.....	1
Nonaspe.....	1	Nuez de Ebro.....	1
Ontinar.....	1	Ores.....	2
Pozuelo de Aragón.....	1	Pina de Ebro.....	1
Sancho Abarca.....	1	Tarazona.....	9
Terrer.....	2	Tauste.....	5
Torralba Frailes.....	2	Torres de Berrellén....	1
Utebo.....	6	Villafranca de Ebro....	1
Villanueva de Huerva...	1	Zuera.....	1

**Cuadro número quince
DISTRIBUCION POR SECTORES DE LAS
QUEJAS RECIBIDAS DE ZARAGOZA
CAPITAL —396—**

Sector 1 (Casco Antiguo-León XIII).....	98
Sector 2 (Las Fuentes-Bajo Aragón).....	20
Sector 3 (San José).....	23
Sector 4 (Ensanche-Gran Vía-Romareda-Sa- gasta).....	84
Sector 5 (Delicias-Universitas-Almozara)....	86
Sector 6 (Valdefierro-Oliver-Miralbueno-His- panidad).....	14
Sector 7 (Casablanca).....	0
Sector 8 (Torrero-La Paz).....	22
Sector 9 (Margen Izquierda).....	36
Sector 10 (Barrios rurales del río Gallego)...	8
— Montañana.....	3
— Movera.....	2
— San Juan de Mozarrifar.....	1
— Villamayor.....	2
Sector 11 (Barrios rurales del río Ebro).....	5
— Garrapinillos.....	3
— Juslibol.....	1
— Monzalbarba.....	1

4.3. Procedencia atendiendo al presentador.

La Institución del Justicia sigue sin contar con los medios necesarios para poder efectuar un diseño detallado de de quienes a él acuden, aunque en cualquier caso, es una cuestión que queremos dejar zanjada dentro del período de funcionamiento de este primer Justicia.

Pese a ello y siguiendo con la tónica del anterior Informe, sí se puede aportar un breve cuadro, muy genérico, de los presentadores de quejas ante la Institución.

**Cuadro número dieciséis
QUIENES HAN PRESENTADO QUEJAS ANTE
EL JUSTICIA**

Personas físicas.....	658
Hombres.....	457
Mujeres.....	201
Colectivos organizados.....	89
Ayuntamientos.....	16
Expedientes de oficio.....	6
Anónimos.....	1

5. Distribución de las quejas por materias y organismos.

Para finalizar con este apartado, 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 de las 770 quejas recibidas y añadimos un nuevo cuadro relativo a la distribución de las 507 quejas que se han archivado durante el año, clasificadas en función de la Administración denunciada.

Cuadro número diecisiete
DISTRIBUCION DE LAS QUEJAS POR MATERIAS

AGRICULTURA.....	141
ARRENDAMIENTOS.....	11
ASISTENCIA SOCIAL.....	23
COMERCIO.....	7
COMUNICACIONES.....	7
CULTURA.....	16
DEFENSA.....	94
DEFENSOR DEL PUEBLO.....	3
ECONOMIA.....	11
EDUCACION.....	32
ESTATUTO DE AUTONOMIA.....	17
FUNCIONARIOS.....	50
HACIENDA.....	28
INDUSTRIA.....	9
INTERIOR.....	14
JUVENTUD.....	1
JUSTICIA.....	68
MEDIO AMBIENTE.....	29
MENORES.....	7
OBRAS PUBLICAS.....	14
ORDENAMIENTO JURIDICO.....	7
SANIDAD.....	23
SEGURIDAD SOCIAL.....	60
SERVICIOS PUBLICOS.....	19
TRABAJO.....	10
URBANISMO.....	30
VIVIENDA.....	9
Otras situaciones inclasificables.....	12

Cuadro número dieciocho
DISTRIBUCION DE LAS QUEJAS POR ORGANISMOS

ADMINISTRACION AUTONOMA.....	162
Diputación General de Aragón.....	161
Consejerías	
— Sanidad, Bienestar Social y Trabajo.....	79
— Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes.....	32
— Presidencia y Relaciones Institucionales.....	15
— Agricultura, Ganadería y Montes.....	14
— Economía y Hacienda.....	10
— Cultura y Educación.....	7
— Industria, Comercio y Turismo.....	4
Cortes de Aragón.....	1
ADMINISTRACION PERIFERICA DEL ESTADO.....	225
Instituto Nacional de la Seguridad Social.....	56
Delegaciones del M. ^o de Educación y Ciencia.....	45
Instituto Nacional de la Salud.....	33

Delegación del Gobierno (M. ^o de Interior).....	18
Dirección Regional del M de Hacienda.....	16
Confederación Hidrográfica del Ebro.....	10
Ministerio de Defensa.....	8
Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo.....	4
Delegación Provincial de Trabajo.....	3

Dependientes

Colegios de Abogados.....	10
Universidad.....	5
Radio Televisión Española.....	5
RENFE.....	5
C.T.N.E.....	3
Correos.....	2
Cruz Roja.....	2

ADMINISTRACION LOCAL..... 120

Cuadro número diecinueve
DISTRIBUCION DE LAS QUEJAS RELATIVAS A LA ADMINISTRACION LOCAL

Ayuntamiento de Zaragoza.....	57
Diputación Provincial de Zaragoza.....	7
Diputación Provincial de Huesca.....	4
Ayuntamiento de Calatayud.....	4
Diputación Provincial de Teruel.....	3
Ayuntamiento de Ejea de los Caballeros.....	3
Ayuntamiento de Monzón.....	3
Ayuntamiento de Tarazona.....	3
Ayuntamiento de Utebo.....	2
Ayuntamiento de Barbastro.....	2
Ayuntamiento de Tobed.....	1
Ayuntamiento de Lucena.....	1
Ayuntamiento de Calatorao.....	1
Ayuntamiento de Alhama de Aragón.....	1
Ayuntamiento de Luesia.....	1
Ayuntamiento de Bierge.....	1
Ayuntamiento de El Buste.....	1
Ayuntamiento de Vivel del Río.....	1
Ayuntamiento de Alcañiz.....	1
Ayuntamiento de Illueca.....	1
Ayuntamiento de Teruel.....	1
Ayuntamiento de Los Pintalos.....	1
Ayuntamiento de Letux.....	1
Ayuntamiento de Nonaspe.....	1
Ayuntamiento de Puertomingalvo.....	1
Ayuntamiento de Terrer.....	1
Ayuntamiento de Isuerre.....	1
Ayuntamiento de Uaste.....	1
Ayuntamiento de Aguarón.....	1
Ayuntamiento de Binéfar.....	1
Ayuntamiento de Aranda de Moncayo.....	1
Ayuntamiento de Andorra.....	1
Ayuntamiento de Monterde.....	1
Ayuntamiento de Samper de Calanda.....	1
Ayuntamiento de Mallén.....	1
Ayuntamiento de Ansó.....	1
Ayuntamiento de La Fortunada.....	1
Ayuntamiento de Sestrica.....	1
Ayuntamiento de Huesca.....	1
Ayuntamiento de Mora de Rubielos.....	1

Capítulo III

Relaciones interinstitucionales

No es fácil crear una Institución nueva y adaptarla en un organigrama político existente desde hace tiempo. Cuando en esta tarea inciden además lagunas derivadas de los aspectos ambiguos de una ley que dota de independencia de actuación a quien al mismo tiempo es un comisionado dependiente del Parlamento, las dificultades en la práctica pueden llegar a ser exasperantes.

Esta cuestión quedó patente en el primer año de funcionamiento de la Institución y, en cierto modo, se ha mantenido en el segundo. Lo dijimos ya en nuestro primer Informe porque entendimos que era bueno dejar fiel reflejo de la evolución en el asentamiento de una nueva Institución. Seguimos insistiendo en el tema en este segundo Informe por idénticos motivos, aunque aventuramos con absoluta firmeza que nuestro deseo sería el que no tuviera que figurar en ningún Informe más.

Con independencia de la cuestión general, no han sido las mismas ni atravesado idénticas vicisitudes las relaciones de la Institución del Justicia con las restantes Instituciones, por lo que las trataremos por separado, al igual que hicimos el año anterior. Pero sí que ha habido un problema que afecta a todas por su carácter general y que queremos tratar aquí como cuestión previa. Nos referimos al problema del protocolo y la situación en el mismo del Justicia.

Somos conscientes de que por este tema se han producido ciertos incidentes en 1989, algunos especialmente dolorosos para el Justicia, como el acaecido la víspera del 23 de abril, ya que al incidente en sí se añadía el producirse en el seno del Parlamento autónomo y en la festividad de la Comunidad Autónoma. Entendemos que pueda ser un problema que suscite pegas en su resolución, pero consideramos que en absoluto es una cuestión insoluble y que es absolutamente imprescindible dejar resuelta sin mayor tardanza. El actual Justicia de Aragón no es persona especialmente afectada por los temas protocolarios, pero también tiene muy presente que por encima de su persona está la Institución como tal y que ésta tiene no sólo el derecho, sino la obligación de reivindicar un lugar en el protocolo y que dicho lugar sea el que política y jurídicamente le corresponda. No corresponde al Justicia la decisión, pero sí nos parece imprescindible dejar cuando menos aquí sentada su opinión.

El protocolo y la ubicación del Justicia en el mismo.

El protocolo de la Comunidad Autónoma es evidente, aún sin norma específica que lo regule, y la aplicación del mismo no presenta problema de ningún tipo. El Presidente de la Diputación General de Aragón ocupa el primer lugar en el mismo, el Presidente de las Cortes el segundo y el Justicia de Aragón el tercero, pues el artículo 4.1 de la Ley 4/85, de 27 de junio, de las Cortes de Aragón, es terminante al respecto:

«El Justicia de Aragón tendrá el tratamiento de Excelentísimo, en el protocolo de la Comunidad Autónoma ocupará el puesto inmediato al del Presidente de las Cortes...»

Luego está claro que por expresa disposición de la Cámara autonómica el Justicia va por delante de Consejeros, miembros de la Mesa, Portavoces, Diputados en general y cualquier otro cargo de la Comunidad Autónoma. Pero esto, tan meridiano en la forma expuesta, resulta de imposible aplicación en la prác-

tica, porque vendría referido a un acto en el que tan sólo participaran autoridades de la Administración autonómica, situación que no suele darse, porque a la totalidad de los actos protocolarios que se celebran es lógico que asistan autoridades del Gobierno central en la Comunidad Autónoma e incluso autoridades de la Administración local. Y en estos casos el Tribunal Constitucional ha sido claro y expeditivo al respecto en sus sentencias de 22 de junio de 1982 y 30 de enero de 1985, el protocolo que es de aplicación no es el propio de la Comunidad Autónoma, sino el general del Estado.

Sentadas así las cosas, el problema se produce porque el protocolo general del Estado viene regulado por el Real Decreto 2.099/1983, de 4 de agosto, fecha en la que no sólo no existía el Justicia, sino ni tan siquiera su Ley reguladora, por lo que el Justicia no aparece en la relación de orden protocolario. Si una Institución existe jurídicamente y en la realidad, pero no está prevista en el protocolo, es evidente que hay que decidir en qué lugar del mismo se le intercala y que esa decisión es fruto de una opinión, de una interpretación jurídica si se quiere, y por consiguiente con un alto grado de subjetividad. Subjetividad que seguirá produciendo malestar entre los organismos que se ven relegados como consecuencia de dicha interpretación, mientras no se dicte una nueva normativa o se llegue a un acuerdo entre las partes afectadas.

Conforme al Real Decreto de Protocolo (art. 12), el orden del mismo incluye 48 autoridades para los actos a celebrar en el territorio de una Comunidad Autónoma, ya que los celebrados en Madrid tienen un protocolo especial (art. 10). En principio cabe decir que las autoridades que no figuran en dichos 48 puestos están fuera de protocolo, pero esta es una decisión que estimamos totalmente improcedente con respecto al Justicia, pues no tendría sentido que él no figure en el protocolo cuando sí lo hacen autoridades autonómicas situadas protocolariamente por debajo de él. En honor de la verdad hay que decir que esta posibilidad, que planteamos a efectos dialécticos, no ha sido propuesta por nadie.

Ha de ubicarse, pues, al Justicia. ¿Pero dónde? Hay quienes dicen que el Justicia debe equipararse en el protocolo estatal a los demás Comisionados Parlamentarios autonómicos. Esto presenta una dificultad y un problema jurídico, en nuestra opinión. La dificultad consiste en que el Real Decreto 2.099/83 no sólo no contempla al Justicia en el orden protocolario, sino que tampoco incluye a los restantes Comisionados Parlamentarios, luego es imposible tomar a éstos como referencia. El problema jurídico, teórico hasta el momento, es que, si bien una equiparación a los Comisionados Autonómicos sería perfectamente válida y aceptable para los actos protocolarios a celebrar fuera de la Comunidad Autónoma, dicha solución sería más que discutible para los que se celebraran en Aragón desde un punto de vista jurídico-político, ya que el estatus político que el Estatuto de Autonomía y la Ley del Justicia dan a esta Institución en Aragón es muy superior al que los restantes Estatutos y Leyes reguladoras dan a sus respectivos Comisionados, posiblemente por el hecho de no contar con una serie de funciones específicas y exclusivas del Justicia.

Centrado, pues, el problema en los actos a celebrar en Aragón, convendrá recordar cuál es el orden protocolario previsto en el Real Decreto, aunque limitándonos a los cargos con sede en la Comunidad Autónoma o los que pueden crear

el problema. Lo hacemos indicando el lugar oficial que ocupan en dicho protocolo e indicando entre paréntesis el que ello supondría en la Comunidad Autónoma si no vinieran autoridades de fuera de ella.

- Puesto 11 (1.º) Presidente de la DGA.
- Puesto 17 (2.º) Presidente de las Cortes.
- Puesto 18 (3.º) Delegado del Gobierno.
- Puesto 19 (4.º) Alcalde del municipio.
- Puesto 28 (5.º) Autoridad militar.
- Puesto 30 (6.º) Consejeros de la DGA.
- Puesto 31 (7.º) Mesa de las Cortes.
- Puesto 32 (8.º) Presidente y Fiscal del Tribunal Superior de Justicia de Aragón.
- Puesto 38 (9.º) Gobernador Civil.
- Puesto 39 (10.º) Presidente Diputación Provincial.
- Puesto 40 (11.º) Directores Generales y asimilados.
- Puesto 41 (12.º) Diputados y Senadores de la provincia.
- Puesto 42 (13.º) Rector de la Universidad.
- Puesto 43 (14.º) Presidente Audiencia Provincial.
- Puesto 45 (15.º) Gobernador Militar.
- Puesto 46 (16.º) Tenientes Alcalde municipio.
- Puesto 47 (17.º) Comandante militar de la plaza.
- Puesto 48 (18.º) Representantes consulares.

Teniendo en cuenta lo previsto en la Ley reguladora del Justicia, que éste ha de ir inmediatamente después del Presidente de las Cortes y por consiguiente delante de cualquier otra autoridad autonómica en el protocolo de la Comunidad, resulta claro que el lugar del Justicia en el protocolo ha de estar necesariamente entre el 17.º, que ocupa el Presidente de las Cortes, y el 30.º, que ocupan los Consejeros de la DGA. Esto parece claro, pero es a la hora de fijar ese lugar concreto donde se producen las diferentes posturas, que nos limitaremos a enumerar, con sus razonamientos y consecuencias.

— Una postura apoya la equiparación del Justicia al Defensor del Pueblo a efectos de protocolo, lo que le colocaría en el lugar 24.º, que es el que éste tiene asignado en el Real Decreto 2.099/83. Este planteamiento no tiene más apoyo que el de equiparar en protocolo a dos Instituciones que tienen funciones semejantes, pero pasa por alto el que, dentro del ámbito de la Comunidad Autónoma, el Justicia tiene unas funciones y un papel político superior al del Defensor del Pueblo en su ámbito estatal de competencia. Esta solución tiene además la consecuencia de situar al Justicia en el 5 lugar entre las autoridades con sede en la Comunidad Autónoma, inmediatamente detrás del Alcalde del municipio en que se celebre el acto. Sin entrar en más detalles, no nos parece lo más oportuno políticamente que el Justicia de Aragón deba situarse protocolariamente detrás de un Alcalde al que puede tener que dirigirse en el ejercicio de sus funciones.

— Una segunda postura apoya la aplicación literal del artículo 4 de la Ley del Justicia y por consiguiente situar a éste inmediatamente detrás del Presidente de las Cortes, es decir, en el lugar 3.º entre las autoridades con sede en la Comunidad Autónoma y por consiguiente por delante del Delegado del Gobierno y el Alcalde del municipio. Este planteamiento nos parece el más correcto, pero no por los argumentos jurídicos que se citan, pues el Tribunal Constitucional ha sido muy claro en sus sentencias y no es lugar adecuado una Ley de las Cortes autonómicas para fijar criterios de protocolo que vinculen a las autoridades no autonómicas. La corrección del planteamiento entendemos que procede de criterios estrictamente políticos. Si el Estatuto de Autonomía,

aprobado no lo olvidemos por las Cortes Generales y mediante Ley Orgánica, configura al Justicia como una de las cuatro Instituciones básicas de la Comunidad Autónoma, parece lógico que estas autoridades figuren protocolariamente por delante en todos los actos que hayan de celebrarse en dicha Comunidad, por delante de aquellas autoridades que están en la Comunidad por delegación del Gobierno central y por delante de aquellas autoridades de la Administración local cuyas competencias se extienden siempre a un territorio inferior al de la Comunidad Autónoma completa.

— Una tercera postura, cercana a la anterior y de compromiso, que sería perfectamente admisible, consistiría en situar al Justicia inmediatamente detrás del Presidente de las Cortes y del Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma, pero por delante del Alcalde del municipio. Es decir, en el 4 lugar del protocolo.

En cualquier caso, se adopte una u otra postura, se prefiera una solución más o menos autonomista, nos inclinemos por criterios más jurídicos o más políticos, lo importante, lo realmente necesario es que se llegue a un acuerdo que evite las situaciones de ambigüedad en el futuro. Es preciso evitar que por situaciones caprichosas puedan darse supuestos de variación del protocolo de la Institución de un año para otro sin criterio fijo. Situaciones que sólo redundan en espectáculos que en nada favorecen al prestigio de las Instituciones entre los ciudadanos.

1.— Relaciones con las Cortes de Aragón.

En cuanto el Justicia de Aragón ejerce sus funciones con la condición de Comisionado Parlamentario y para supervisar el funcionamiento de la Administración, es lógicamente con las Cortes de Aragón con quien se producen fundamentalmente sus relaciones institucionales, mientras que las relaciones con la Diputación General de Aragón, Administraciones locales y Administraciones periféricas del Estado son más de tipo funcional, en ejercicio de las competencias concretas que le marca la Ley.

Esas relaciones con las Cortes se producen en un triple plano y a través de tres órganos de las mismas, por lo que es conveniente analizarlas por separado.

No obstante y con carácter general, decíamos en el Informe de 1988 que las relaciones de la Institución del Justicia con las Cortes de Aragón no habían sido ni tan frecuentes ni fluidas como hubiera sido de desear. Apuntábamos que lo considerábamos un tema esencial sobre el que nos gustaría llamar a todos los afectados a una reflexión conjunta.

En cualquier caso el Justicia había tomado ya la iniciativa de ponerse en contacto con los diferentes grupos políticos mediante un escrito remitido el día 11 de enero de 1989 en el que, entre otras cosas, se decía:

«Pienso que estamos en un momento adecuado para asentar unos criterios organizativos y de funcionamiento que puedan tener perspectivas de futuro tras la experiencia de estos doce meses. Quisiera ponerme ya manos a la obra, pero también me gustaría contar con otras aportaciones cualificadas que permitan tener las máximas garantías de acertar. Para mí sería de primordial importancia conocer la opinión de las diferentes fuentes políticas con representación parlamentaria. Con toda seguridad tendréis una opinión sobre este primer año de funcionamiento y sería una satisfacción para el Justicia de Aragón conocerla y aprovechar la ocasión para aclarar cuantas dudas, malentendidos o discrepancias hayan podido surgir en estos meses de andadura.»

Todos los grupos políticos respondieron positivamente y se mantuvieron las reuniones propuestas. Esta iniciativa del Justicia se completó con otra encaminada a conseguir un encuentro con las otras dos Instituciones autonómicas conjuntamente. En el mes de julio de 1989 se llevó a cabo dicha reunión entre el Presidente de la Comunidad Autónoma, el de las Cortes y el Justicia, acordándose además darle carácter periódico y convertirla en habitual.

Esta situación permitía afrontar con optimismo la solución de los problemas de relación existentes con las Cortes de Aragón. Lamentablemente y contra lo previsto el año 1989 ha finalizado con una situación de estancamiento en dichas relaciones y las conversaciones abiertas para salir de dicha situación no están finalizadas en la fecha de cierre del presente Informe, a primeros de marzo de 1990.

1.1 Relaciones con el Pleno.

El jueves 1 de junio de 1989 tuvo lugar la comparecencia del Justicia ante el Pleno de las Cortes de Aragón a los efectos de exponer el resumen del Informe anual correspondiente a 1988, tal como prevé el artículo 37 de la Ley 4/85, de 27 de junio. La intervención del Justicia y la de los respectivos Portavoces parlamentarios quedó reflejada en el Diario de Sesiones número 48, al que nos remitimos en estos momentos.

Nada hay que decir, pues, por lo que hace a las relaciones del Justicia con el Pleno de las Cortes, que se han limitado a la citada comparecencia y que se desarrolló con absoluta normalidad. Sólo cabría, tal vez, apuntar que en el Informe de 1988, en sus páginas 187 y 201, se hacían sendas sugerencias de actuaciones concretas a las Cortes de Aragón, sin que nos conste que se haya llevado a cabo actividad alguna en este sentido ni nos haya llegado la opinión al respecto de ningún grupo político.

Añadir también que en la página 206 del referido Informe se incluía una relación de propuestas de actuación legislativa efectuadas en su día por mediación de la Comisión de Peticiones y Derechos Humanos, a las que no se había tenido respuesta por parte de dicha Comisión. En la fecha de cierre del presente Informe tampoco nos consta que el Pleno de las Cortes haya adoptado medida alguna en relación con las citadas propuestas.

1.2 Relaciones con la Comisión de Peticiones y Derechos Humanos.

Una de las primeras manifestaciones que hizo el Justicia tras su toma de posesión fue la de mostrar su intención de comparecer cuando menos trimestralmente ante la Comisión de las Cortes de Aragón que tenía encomendadas las relaciones institucionales con el Justiciazo. Indicábamos ya en nuestro anterior Informe que dicho compromiso se materializó en un total de tres comparecencias a lo largo de 1988 y en la remisión de cuatro sugerencias de actuaciones parlamentarias que podían impulsarse por mediación de dicha Comisión.

Decíamos en dicho primer Informe, y sentimos tener que seguir diciéndolo un año después, que la Comisión de Peticiones y Derechos Humanos nunca ha contestado a dichas sugerencias ni potenciado, que a nosotros nos conste, actuación alguna en relación con las mismas. Al respecto no podemos por menos que indicar en este punto que una de dichas sugerencias se verá posiblemente solucionada con motivo de una actuación legislativa ante las Cortes Generales que se inició por un Diputado de otra Comunidad Autónoma. Así, y tras varias vicisitudes, se encuentra en estos momentos en

tramitación ante el Congreso de los Diputados una Proposición de Ley para dar nueva redacción al artículo 16 de la Ley del Registro Civil y permitir así que los niños nacidos por motivos hospitalarios fuera de la localidad de su residencia habitual figuraran no obstante como naturales de su lugar de residencia y no de aquél en que estuviere situado el hospital donde se produjo el alumbramiento. Esta era precisamente la sugerencia que el Justicia hizo para que se impulsara desde las Cortes de Aragón como iniciativa legislativa o por el grupo político que pudiera estar interesado.

Esta aparente inutilidad de la labor de la Institución motivó el que el Justicia no solicitara por sí mismo la comparecencia ante la Comisión, que tampoco en ningún momento durante todo el año 1989 requirió la presencia del Justicia.

En esta situación sólo hay que hacer una excepción, pues el Justicia solicitó el 15 de septiembre de 1989 la convocatoria de la Comisión a los efectos específicos de solicitar su preceptiva conformidad a la designación del Lugarteniente de la Institución. Solicitud de comparecencia que el Justicia comunicó por escrito tres días después y para su conocimiento a todos los Portavoces parlamentarios. Un mes después, el 16 de octubre de 1989, el Justicia se vio obligado a recordar su solicitud y en esta ocasión sí recibió respuesta, aunque sin fijar fecha para su convocatoria. Un mes después, el 6 de noviembre de 1989, el Justicia volvió a recordar que estaba pendiente su solicitud y por fin la Comisión se convocó para el día 21 de dicho mes de noviembre de 1989. La Comisión, como es sobradamente sabido, suspendió su sesión sin tomar una decisión sobre la propuesta del Justicia.

En el momento de cierre del presente Informe, la Comisión de Peticiones ha vuelto a reunirse el día 28 de febrero de 1990, tres meses después de la suspensión de su anterior sesión, pero que nos conste ni se ha tomado decisión alguna relativa al tema pendiente ni se ha podido aprobar por ello mismo el acta de la sesión suspendida. En cualquier caso, la cuestión no tiene en estos momentos más interés que el meramente formal, puesto que la persona propuesta por el Justicia para Lugarteniente por ser quien goza de su confianza había liberado al Justicia en enero de 1990 de cualquier compromiso que pudiera considerar contraído con él.

1.3 Relaciones con la Mesa y Junta de Portavoces.

Ha sido en este ámbito donde se han producido los mayores roces y las más importantes dificultades de relación, si bien hay que matizar que los problemas de relación han sido mucho más importantes con la Mesa de las Cortes propiamente dicha que cuando la Mesa ha actuado conjuntamente con la Junta de Portavoces. Apuntábamos en el Informe de 1988 que el Justicia, a la hora de ejercitar sus funciones con la independencia y libertad de criterio que le marca la Ley, dentro de la legislación vigente y su limitación presupuestaria, había topado con excesiva frecuencia con condicionamientos procedentes de un órgano administrativo, como es el caso de las Cortes de Aragón.

a) No publicación del Informe anual en el BOCA.

En marzo de 1989 hacíamos entrega al Presidente de las Cortes y a todos los Portavoces del primer Informe anual elaborado por esta Institución, a fin de que se tomaran las medidas oportunas para que todos los Diputados tuvieran conocimiento del mismo en los términos previstos en el art. 37 de la Ley 4/85, de 27 de junio. Pensaba esta Institución que lo lógico y procedente era que dicha finalidad se consi-

guiera mediante la publicación del Informe en el Boletín Oficial de las Cortes. Basábamos nuestra creencia no sólo en considerar que el Boletín Oficial de las Cortes era el medio lógico para dar a los Diputados ese conocimiento que exige el artículo 37 de la Ley reguladora y porque así se venía haciendo habitualmente con los Informes de los restantes Comisionados Parlamentarios, sino además porque entendíamos que el conocimiento de dicho documento era requisito previo a un Pleno específico sobre el mismo y que, siendo tal Pleno un trámite parlamentario, la publicación del documento que servía de base a dicho Pleno venía exigida del Presidente de la Cámara por el artículo 100.2 del Reglamento de las Cortes.

Para nuestra sorpresa y ante la constatación de que se retrasaba la publicación del Informe, a mediados de abril tuvimos conocimiento oficiosamente de que en una reunión de la Mesa de las Cortes y Junta de Portavoces celebrada el día 3 de dicho mes de abril se había acordado no proceder a la publicación del Informe anual del Justicia en el Boletín Oficial de las Cortes. Conocedor de dicha decisión el Justicia solicitó comparecer ante la Mesa de las Cortes a los efectos de exponer su opinión al respecto, lo que hizo y dio lugar a un nuevo Acuerdo de la Mesa y Junta de Portavoces, reunidas el 27 de abril:

«...ratificándose en el Acuerdo adoptado el pasado día 3 de abril en el sentido de no proceder a la referida publicación del Informe.»

En la misma reunión, la Mesa de las Cortes tomó un segundo Acuerdo dirigiéndose al Justicia de Aragón:

«...al objeto de reiterarle la conveniencia de que presente el Proyecto de Reglamento de organización y funcionamiento y la plantilla orgánica de esa Institución».

Notificado dicho Acuerdo en ausencia del Justicia, nada más reincorporarse éste a su cargo remitió con fecha 16 de mayo nuevo escrito al Presidente de la Cámara, copia del cual remitió asimismo a los restantes miembros de la Mesa y a todos los componentes de la Junta de Portavoces. Decía así el escrito del Justicia:

«Nada más reincorporarme al frente de la Institución tras mi ausencia en el extranjero que oportunamente le comuniqué, se me informa del escrito remitido por Vd. el pasado 5 de mayo y que tuvo entrada en la Institución el día 9 del mismo mes, por el que se me comunica la decisión de la Mesa y Junta de Portavoces de no publicar el Informe anual de esta Institución en el Boletín Oficial de las Cortes de Aragón.

Comprenderá Vd. la extrañeza que me produce una decisión que no responde ni mucho menos a lo hablado y que entiendo que no contribuye en nada a facilitar el papel de esta Institución, papel que, por cierto, no lo determino yo, sino que viene exigido por la Ley 4/1985, de 27 de junio, aprobada en su día por unanimidad por esas Cortes.

Me sorprende en primer lugar esa referencia a mi comparecencia ante la Mesa «el pasado día 26 de abril», siendo que el día que comparecí ante la Mesa fue el 18 de abril a las 10,45 de su mañana y tras esperar en la antesala desde las 9,30, hora para la que se me había citado.

No puedo compartir el sentido de su escrito: «En relación con el deseo de V.E. manifestado... relativo a la publicación en el Boletín Oficial de las Cortes de Aragón del Informe anual presentado por la Institución del Justicia...». Como Justicia de Aragón no solicité comparecer ante la Mesa de las Cortes para expresar un deseo subjetivo, sino para exponer la necesidad de

actuar conforme a lo que la legislación vigente en la Comunidad Autónoma exige, según mi entender. No he pretendido nunca que las Cortes decidan publicar algo que no tienen por qué, sino por el contrario hacerles ver que la publicación en el Boletín Oficial de las Cortes del Informe anual del Justicia es algo preceptivo y necesario. Así entiendo que se desprende del tenor del artículo 100.2 del Reglamento de esa Cámara, conforme al cual ha de publicarse en el Boletín Oficial de la misma todo documento no especificado que conlleve «la exigencia de un trámite que precisa la intervención de las Cortes». El Informe anual del Justicia, por expresa disposición de su Ley reguladora, no sólo ha de seguir un trámite en las Cortes, sino que ha de ser conocido por todos los Diputados con quince días de antelación a su presentación en un Pleno específico, lo que implica a todas luces una actuación parlamentaria y una necesidad de publicación oficial dimanante del citado artículo 100.2 del Reglamento.

Insisto en la postura de entender que con la no publicación del Informe anual de esta Institución en el Boletín Oficial de la Cámara se está soslayando la legislación vigente y, lo que considero mucho más grave, se está causando un innecesario daño al prestigio de esta Institución y de esa propia Cámara. Pienso en cualquier caso que la exposición del Informe en el Pleno no debe retrasarse más de lo que impliquen las medidas que garanticen la publicidad y el conocimiento del Informe completo por todos los señores Diputados con quince días de antelación al de la comparecencia ante el Pleno. Le agradeceré por ello que se fije ya la fecha del mismo, deseando que me informe de las medidas adoptadas por esa Mesa para garantizar el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley reguladora del Justicia de Aragón, de 27 de junio de 1985.

En última instancia, pienso que sería beneficioso el llegar de una vez a una postura definitiva en este y otros temas pendientes con esa Mesa, que eliminen de cara al futuro discrepancias sobre temas en el fondo baladíes que podrían dañar la imagen pública de ambas Instituciones. No hace falta decir que como Justicia estaré siempre a la disposición de la Mesa para alcanzar ese punto de acuerdo.»

Aun cuando la anterior carta no tuvo otra respuesta que la fijación del Pleno para la exposición del resumen del Informe anual, por conversaciones mantenidas en los últimos tiempos podemos pensar que se trata de un tema definitivamente resuelto y que en éste y en sucesivos años el Informe anual del Justicia de Aragón será publicado en el Boletín Oficial de las Cortes para conocimiento de los Diputados de las mismas, previamente al Pleno específico sobre el mismo.

b) Modificación unilateral de la plantilla del Justicia.

En septiembre de 1989, el Justicia presentó ante la Mesa de las Cortes su Proyecto de Presupuesto para 1990. A dicho Proyecto acompañaba un estudio propuesta sobre plantilla de la Institución en el que se especificaba el Organigrama ideal que la Institución completa debería tener a la vista de la experiencia de año y medio de funcionamiento, y la plantilla y clasificación de la misma que ello supondría. En cuanto propuesta global e ideal se apuntaba también la posibilidad de cubrirla en forma progresiva a lo largo de los tres años siguientes, de manera que el incremento presupuestario se graduara anualmente.

Especificábamos en dicho estudio propuesta que de la concreción que del mismo resultara debería salir automáticamente la redacción del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Institución, a cuya redacción y presentación se comprometía el Justicia en cuanto se llegara a un acuerdo sobre la cuestión planteada. Finalizaba el escrito del Justicia del siguiente modo:

«Presentamos este estudio a la consideración de la Mesa y Junta de Portavoces de las Cortes, en la firme creencia de que un acuerdo global sobre los extremos que se contemplan sólo ha de redundar en el prestigio de las dos Instituciones y en el mejor servicio de nuestra Comunidad Autónoma.»

La Mesa y la Junta de Portavoces, en sesión celebrada el 19 de septiembre de 1989, sin oír al Justicia, tomó el Acuerdo de aprobar el Proyecto de Presupuesto en su integridad, pero al mismo tiempo acordó también:

«Modificar la estructura interna del Capítulo I del Anteproyecto, con objeto de establecer progresivamente el principio, unánimemente asumido por los Portavoces de profesionalización de la organización administrativa de la Institución, en los términos que a continuación se detalla:

a) Como personal eventual (de gabinete) figurarán las siguientes dotaciones:

- Un Asesor-Jefe de Gabinete.
- Tres Asesores.
- Un asesor responsable de prensa.
- Una secretaria particular del Justicia.

b) El resto de dotaciones de personal, incluidas dos nuevas dotaciones propuestas, deberán figurar como plazas de personal funcionario, según el siguiente detalle:

- Cinco Técnicos Superiores (Grupo A).
- Un Oficial (Grupo C).
- Cuatro Auxiliares (Grupo D).
- Un chófer (Grupo E). (Este podrá figurar como personal laboral.)»

El referido Acuerdo, que se completaba con una serie de cuestiones de tipo técnico que no vienen en este momento al caso, incluía otros dos puntos, cuarto y quinto, que es conveniente reproducir porque son sintomáticos de la postura de la Mesa y Junta de Portavoces.

«4.— Asimismo, la Mesa y la Junta de Portavoces manifiestan su criterio de que, en el caso de que se cubra la dotación correspondiente al Lugarteniente se suprima el puesto de Jefe de Gabinete del Organigrama de la Institución.

5.— Finalmente, se reitera a la Institución la necesidad de dotarla de un Reglamento de Organización y Funcionamiento que, presidido por el principio de profesionalización antes citado, y con sujeción a las tres Áreas de funcionamiento previstas por el propio Justicia, pueda evitar en el futuro problemas técnicos de elaboración del Presupuesto que, de existir dicha Norma, no se producirían.»

El referido Acuerdo venía a introducir una serie de problemas de índole práctico, que incluso podía afectar a la necesidad de cesar a parte de la plantilla ya consolidada en los Presupuestos del Justicia de Aragón, además de incidir en los puestos de futura creación.

Hemos de decir que a principios de 1990 se ha presentado a los miembros de la Mesa y Junta de Portavoces el Proyecto de Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Institución, que entendemos puede suponer una solución a todos

los problemas planteados. Al cierre de este Informe no hay un acuerdo definitivo sobre el tema, pero confiamos en que sí lo haya para cuando deba hacerse el resumen oral ante el Pleno de las Cortes.

2.— Relaciones con la Diputación General de Aragón.

Las relaciones con el Gobierno de la Comunidad Autónoma se han desarrollado en un clima de normalidad, sin que de situaciones puntuales quepa extraer conclusiones generales.

Los aspectos concretos de estas relaciones que se refieren al ejercicio de las facultades del Justicia frente a determinada Consejería, Servicio o funcionario serán objeto de análisis en la Segunda Parte de este Informe, por lo que no nos detenemos ahora en ellos.

No obstante, sí parece oportuno hacer mención aquí a dos cuestiones de carácter general, por cuanto más que a una actitud determinada, parecen responder a criterios generales fijados para las relaciones con esta Institución.

Una de estas cuestiones es la excesiva frecuencia con que las Recomendaciones del Justicia no tienen respuesta expresa, aunque, todo hay que decirlo, esta situación ha sido menos frecuente que en el primer año de funcionamiento. Han sido menos los supuestos en que la Diputación General de Aragón no informa sobre si acepta o no una Recomendación del Justicia, pero no obstante el Boletín Oficial de Aragón refleja tiempo después una disposición que pone de relieve que sí ha sido tomada en cuenta, aunque, por supuesto, sin mencionar que a indicación del Justicia. Sí se han seguido produciendo respuestas aceptando las Recomendaciones, pero en forma excesivamente ambigua e incluso en algún supuesto se ha detectado de un posterior seguimiento que las decisiones de la Diputación General de Aragón no respondían totalmente a la Recomendación aceptada. Nos referiremos con más detalle a estos temas en la Segunda Parte del Informe, al tratar el desarrollo por organismos y por materias de las funciones encomendadas a la Institución.

Sí es preciso seguir insistiendo en un punto al que ya hacíamos referencia en el Informe de 1988 y que no ha quedado definitivamente resuelto. Decíamos entonces que habíamos indicado a la Diputación General de Aragón no estar conformes con su criterio de que todas las solicitudes de información remitidas se hicieran a través de la Consejería de Presidencia. En su día explicábamos los motivos (págs. 65 y 66 del Informe de 1988) y en función de ello el Justicia ha seguido solicitando la información en primera instancia directamente del funcionario o sección objeto de la queja. Sin embargo, la Diputación General de Aragón ha seguido exigiendo de sus funcionarios que todas las respuestas se remitiesen vía Consejería de Presidencia.

El inconveniente que se deriva de este criterio de la DGA es que la remisión de la información se retrasa más de lo conveniente. La Institución del Justicia no dispone todavía de los medios necesarios para fijar plazos cortos de remisión de información y controlar de inmediato que los mismos se cumplen, aunque se ha avanzado en este sentido y es posible que este tema quede definitivamente resuelto en 1990.

El año pasado citábamos un caso concreto de retraso incomprensible por este motivo (pág. 65). Este podemos citar otro todavía más preocupante. El día 1 de septiembre de 1988 se solicitó de la Comisión Provincial de Urbanismo de Teruel una información relativa a una queja presentada en una cuestión de su competencia. Al no tener respuesta, dicha petición

se reiteró el 21 de noviembre del mismo año. Hubo posteriormente un largo período de inactividad ante la mayor urgencia de otros expedientes hasta que se reiteró el requerimiento en términos muy enérgicos el 18 de octubre de 1989. Por fin, *la información solicitada el 1-9-88 se recibía el 3-11-89, con más de un año de retraso.*

Un análisis detallado de la documentación remitida, que por cierto ponía de relieve que no había habido irregularidad administrativa alguna en la actuación de la DGA en el caso concreto, por lo que se hace todavía más extraño el retraso, demostraba que la Comisión Provincial de Urbanismo había emitido el informe, pedido el día 30 de noviembre de 1988, es decir, a los escasos días de nuestro primer recordatorio. Siguiendo las instrucciones existentes en la DGA y ya citadas, dicho Informe fue remitido a la Dirección General correspondiente que, vía Delegado Territorial, lo hizo llegar el mismo día al Consejero de Presidencia. Se deduce, pues, que el retraso habido no se debe al funcionario ni al servicio supervisado, sino exclusivamente a la Consejería, pese a que la centralización de las respuestas por su mediación busca, paradójicamente, facilitar y agilizar el proceso. Aún habría que añadir un último dato derivado de la documentación recibida. El Informe finalmente recibido no lo remite el Consejero de Presidencia, quien tenía el original, sino el de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes. La única explicación que se nos ocurre es que el citado Consejero atendió directamente a nuestro último y taxativo requerimiento sin acudir a intermediarios y que la información remitida en su día vía Consejería de Presidencia quizás siga todavía allí.

Reiteramos, pues, nuestra postura. La centralización de la recepción y emisión de información en la Consejería de Presidencia podrá ser un criterio útil para que los órganos directivos de la DGA sepan todo lo que se pide y lo que se informa a esta Institución, pero no contribuye precisamente a facilitar el trabajo de ésta ni a cumplir lo previsto en la Ley del Justicia.

Nuestra opinión sigue siendo que la información solicitada por el Justicia ha de serle remitida directamente por el servicio o funcionario al que se le ha pedido, con independencia de que pueda remitirse copia de la misma a la Consejería de la Presidencia para su conocimiento si esta lo estima así oportuno.

Hay todavía una tercera cuestión que, quisiéramos comentar aquí, no porque suponga un problema de relación, ya que ha sido una situación aislada, sino por si pudiera suponer un primer paso de cara a una postura nueva a seguir en el futuro.

Hasta la fecha el Justicia no había tenido obstáculo alguno para recabar la información que estimaba necesaria de la DGA, bien por escrito, bien directamente desplazando a uno de sus asesores a examinar el expediente correspondiente y siguiendo una forma de actuar que es la común en todos los Comisionados Parlamentarios. Pues bien, a finales de 1989, y cuando un asesor de la Institución se presentó en una dependencia de la DGA a examinar un expediente acerca del que ya se había pedido anteriormente, y facilitado, información escrita, se encontró con la negativa a facilitar el acceso por parte del funcionario responsable si no contaba con el consentimiento del Jefe del Servicio. El problema se producía en ese caso porque el Servicio se encontraba en las dependencias centrales de la DGA, lejos del lugar donde se practicaba la visita y el ir y venir suponía la pérdida de todo un día. Comentada esta cuestión con el Consejero de Presidencia, apuntó que es el Justicia en persona el único que puede personarse a revisar expedientes y examinar documentación, lo

que de traducirse en práctica corriente vendría a suponer una cortapisa importante e incomprensible a la eficacia de la actividad de esta Institución. Dejamos el problema apuntado, sin perjuicio de que esperamos sea un hecho aislado que no tenga repetición en el futuro.

3.— Relaciones con las Administraciones no autonómicas.

Tal como apuntábamos en el primer año de funcionamiento, las relaciones del Justicia de Aragón con los organismos de la Administración local, tanto institucionalmente como en el ejercicio de sus funciones específicas, han sido excelentes como tónica general. Los Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales responden con bastante rapidez y detalladamente a las peticiones de información y se suelen mostrar abiertos a vías de mediación o de solución de los problemas detectados en gran parte de los casos. Más difícil resulta, fundamentalmente por la escasez de medios técnicos y económicos de muchos Ayuntamientos, afrontar la solución definitiva de determinados problemas que suscitan los ciudadanos.

De inmejorables, por otra parte, cabe calificar las relaciones mantenidas con los organismos de la Administración periférica del Estado. El Justicia no puede por menos que dejar constancia de ello en este Informe.

4.— Relaciones con el Defensor del Pueblo y los restantes Comisionados Parlamentarios Autonómicos.

Durante 1989 se ha insistido y profundizado en las relaciones con todos los Comisionados autonómicos existentes en España, incluido esta vez el *Ararteko*, o Defensor del Pueblo del País Vasco, que tomó posesión de su cargo en el mes de marzo de dicho año.

Dentro de esta perspectiva, se asistió por el Justicia y el Asesor Jefe de la Institución al encuentro anual de Defensores del Pueblo del Estado español y sus Adjuntos, que esta vez tuvo lugar en Sevilla, en la sede del Defensor del Pueblo Andalúz, a finales de abril. En dicha reunión se insistió en la necesidad de incrementar los esfuerzos para coordinar la labor de todas las Instituciones y especialmente tendentes a evitar la duplicidad de tramitación de quejas o la posible emisión de Recomendaciones u opiniones contradictorias. En este sentido se acordó institucionalizar una reunión trimestral de Adjuntos en la que se fueran analizando los problemas técnicos de funcionamiento y elaborando soluciones a los problemas sustantivos para ser abordadas en las reuniones anuales de titulares.

La primera reunión de Adjuntos se celebró en Vitoria, en la sede del *Ararteko* del País Vasco, en el mes de junio, y bajo la presidencia del *Ondoko* (Adjunto) del *Ararteko*, asistiendo a la misma un Adjunto por cada Institución y el Asesor Jefe por la del Justicia. La segunda reunión tuvo lugar en Zaragoza en el mes de septiembre, bajo la presidencia del Asesor Jefe de la Institución del Justicia. La tercera tendrá lugar a los cuatro días de entregar este Informe, el 11 de marzo, en la isla de La Palma, sede del Diputado del Común de Canarias, con asistencia una vez más del Asesor Jefe en nombre de la Institución del Justicia y teniendo como punto preferente del orden del día la preparación de la reunión anual de Defensores y Adjuntos, que tendrá lugar en Zaragoza los días 5 y 6 de abril de 1990.

Estas reuniones han permitido poner en marcha sistemas

de detección de duplicidades, de intercambio sistemático de información y de cooperación mutua, aún muy necesitados de desarrollo y perfeccionamiento en la práctica.

Con independencia de lo dicho, se han mantenido estrechos contactos con el *Síndic de Greuges* de Cataluña y con el Defensor del Pueblo español, de cara a estudiar y examinar

sobre el terreno sus servicios informáticos, con la vista puesta en la informatización de la oficina del Justicia. Lo más positivo de estas reuniones es que, en su día, se podrá disponer de los programas ya elaborados por el Defensor del Pueblo, lo que a todas luces supondrá un ahorro importante para el presupuesto de la Institución.

Capítulo IV

Actividad pública de la Institución

El Justiciazgo en este segundo año ha continuado en su labor de estar lo más cercano posible al ciudadano.

En este sentido se ha continuado participando en todas las actividades, conferencias, coloquios, presentación de libros, etcétera, que han requerido la presencia de la Institución y que el tiempo del titular de la misma y sus asesores lo han permitido.

A) Conferencias, jornadas, charlas...

Las conferencias pronunciadas por el titular de la Institución han sido más de veinte, dirigidas tanto a alumnos de colegios como a participantes en jornadas monográficas sobre temas sociales. Las tareas y objetivos de la Institución, así como diferentes aspectos de los Derechos Humanos y ciudadanos han sido los temas claves de éstas.

A continuación se incluye una buena referencia cronológica de alguno de los actos, conferencias, jornadas, etcétera, en los que ha participado:

12-01-89 Asistencia a las Jornadas de Salud Mental, organizadas por la DGA bajo el título «La asistencia psiquiátrica en Aragón».

20-01-89 Conferencia en la UNED de Calatayud bajo el título «Los desequilibrios rurales como injusticia social».

24-01-89 Conferencias en las localidades de Magallón bajo el título «Nacionalismo y Federalismo», a petición del Rolde Joven del PAR, y en Ainzón bajo el título «La Institución del Justicia de Aragón», a petición del Ayuntamiento con motivo de la Semana sobre Instituciones Oficiales Aragonesas.

02-02-89 Conferencias en el Instituto de Bachillerato «Benjamín Tudela» (D.^a Concha Gaudó), con motivo de la celebración del Día de la Constitución. Se imparten dos conferencias para los horarios diurno y nocturno, relativas a los Defensores del Pueblo.

08-02-89 Asistencia al Cementerio de Torrero donde deposita un escudo de flores en la tumba de Joaquín Costa.

8 y 9-02-89 Graus. Acto de homenaje a Costa. Conferencia «Aragón en el pensamiento de Costa». Visita al túnel de Benasque. Visita a la zona de la presa de Comunet. Reunión en La Puebla de Fantova con los afectados por el pantano. Reunión con los alcaldes de la comarca de la Ribagorza.

16-01-89 Conferencia dentro de la Semana de los Derechos del Niño, organizada por la CAI en colaboración con la Sociedad de Pediatría de Aragón, Rioja y Soria (Dr. Sarriá), con motivo de las Primeras Jor-

nadas Pediátricas, y bajo el título «Los Derechos Humanos y el Niño».

22-02-89 Recital de poemas de Antonio Machado, junto con otros poetas, en la Universidad de Zaragoza, con motivo del 50 Aniversario de su muerte.

06-04-89 Conferencia en la Escuela Social de Pamplona bajo el título «El Justicia de Aragón y la problemática social».

13-04-89 Asistencia de Miguel Angel Aragüés, en representación del Justicia, formando parte de la mesa redonda que bajo el título «Derechos y Deberes de los Alumnos. Relaciones en la Comunidad Escolar» ha organizado la Comisión de Educación de la Junta Municipal de Delicias.

17-04-89 Conferencia en el Colegio Escuelas Pías.

20-04-89 Pregonero de las fiestas de Tauste.

24-04-89 Conferencia en el Colegio Mayor Universitario «La Salle» bajo el título «El papel del Justicia como defensor de los derechos humanos en Aragón» dentro del ciclo «Justicia y Estado de Derecho en la España Democrática».

Conferencia de D. Jesús Angel González Isla, Asesor, en representación del Justicia, a petición del Colegio Público «Pío XII», de Huesca.

25-04-89 Conferencia a petición del Vicerrectorado de Extensión Universitaria (Secretariado de Actividades Culturales) bajo el título «El Justicia de Aragón y la tutela del Ordenamiento Jurídico Aragonés» dentro del ciclo «Aproximación al Derecho Aragonés».

19-05-89 Conferencia bajo el título «Medio Ambiente para un Valle» dentro del ciclo de conferencias y mesas redondas organizado por el «Grupo de Opinión A. D. de Amigos de Aragón 1986» bajo el tema «El Ebro y su Remodelación», celebrada en el Salón de Actos de la CAZAR.

20-05-89 Mantenedor de las Fiestas del Corpus de Daroca. 23-05-89 Presentación del libro de José M. Fantova «Plan: tal como fue».

30-05-89 Asistencia de la Asesora D.^a Esperanza de Pedro Bonet a la mesa redonda organizada por el Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo de la DGA, bajo el tema de la asistencia psiquiátrica.

31-05-89 Asistencia al acto de presentación del Anuario del Centro de Investigación para la Paz, en el Centro Pignatelli.

03-06-89 Conferencia en el acto de apertura del «Encuentro de Adultos en Tarazona», bajo el título de «Educación sobre los derechos humanos». Jornadas organizadas por el MEC.

04-06-89 Asistencia y pequeña charla dentro de la «XI Concentración de Casas y Centros Resionales Aragoneses» celebrada en la localidad de Monzón.

15-06-89 Conferencia, a petición del «Panathlon Club» deportivo, bajo el título «Deportes y Derechos Humanos».

23-06-89 Conferencia a petición de «Aldeas Infantiles S.O.S.» en el salón de actos de la CAI, y bajo el título «Derechos Humanos y Marginación Infantil».

27-06-89 Asistencia en las Cortes de Aragón al acto de presentación del libro «Los judíos aragoneses en la época del Descubrimiento», del profesor D. Angel Motis Dolader.

20-09-89 El Justicia lleva a cabo la presentación de la Memoria Anual de «Proyecto Hombre», en sus oficinas del barrio de Valdefierro.

25-09-89 Conferencia-apertura de las I Jornadas de Defensa de los Animales, organizadas por la Sociedad Aragonesa de Protección a los Animales y Plantas de Zaragoza.

05-10-89 Conferencia para exponer las conclusiones que sobre el Ebro y su remodelación se celebra en IBERCAJA.

06-10-89 Asistencia y participación en el Acto de Presentación del libro «50 Aniversario de Casa Emilio», celebrado en la Aljafería.

17-11-89 Conferencia, a petición de la Comisión de Cultura de la Asociación de Vecinos de las Fuentes, bajo el título «Legislación, derechos y deberes 3.ª edad».

18-11-89 Asistencia en calidad de Presidente de Mesa (Aspectos legales y jurídicos de algunos aspectos de la violencia sobre la mujer) y pronunciando las palabras del acto de clausura del «I Curso Interdisciplinario de la Violencia sobre la Mujer», organizado por la Clínica Médico Forense de Zaragoza y celebrado en el Colegio Oficial de Médicos de Zaragoza.

23-11-89 Asistencia como ponente de la mesa redonda celebrada en el Hospital Clínico Universitario.

Asistencia en calidad de Presidente del acto de apertura de las «II Jornadas Aragonesas de Medicina del Trabajo» organizadas por la «Sociedad Aragonesa de Medicina, Higiene y Seguridad del Trabajo».

Presentación de la Guía de Asociaciones de Aragón, a petición del Consejo de la Juventud de Aragón, acto desarrollado en el Centro Cívico Delicias.

27-11-89 Viaje a Madrid. Conferencia en la Casa de Aragón en Madrid sobre «El Justicia y los aragoneses ausentes».

01-12-89 Participación en los actos de inauguración (conjunta con el Arzobispo y la Consejera de Sanidad) y clausura del Simposio sobre la Pobreza en Aragón, organizado por CARITAS.

05-12-89 Conferencia a petición del Instituto de Bachillerato Mixto 10 «Avempace» (Director: D. Alfredo Matute) con motivo de la Semana de la Constitución y el Día Mundial de los Derechos Humanos.

del Pueblo o al seguimiento del proceso democrático desarrollado en Chile.

El 20 de enero de 1989, el Justicia de Aragón, continuando con su plan de visitas por las comarcas de la Comunidad Autónoma, estimó oportuno efectuar una visita a las localidades de Calatayud y de La Almunia de Doña Godina, ya que las Corporaciones de los dos lugares habían presentado sendas quejas sobre la reciente aprobada Ley de Planta y Demarcación Judicial. Su objetivo fue escuchar a ambas partes sobre el tema de la delimitación de los Partidos Judiciales e informarse más detenidamente del problema sobre el terreno.

En Calatayud, se reunió con los Alcaldes de la comarca y pronunció una conferencia en la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) sobre «Los desequilibrios rurales como injusticia social».

En La Almunia de Doña Godina, mantuvo igualmente una reunión con los Alcaldes de la zona el día siguiente, participando en la inauguración de una escultura a la comarca.

Los días 8 y 9 de febrero de 1989, el Justicia viaja a la zona de Graus y la Ribagorza, en la provincia de Huesca. En este primer desplazamiento oficial participa en los actos de homenaje que la localidad de Graus realiza a la figura del gran aragonés D. Joaquín Costa, en el 78 aniversario de su muerte. Con este motivo, el Justicia pronunció una conferencia bajo el título «Aragón en el pensamiento de Costa».

También mantuvo tres reuniones para conocer de cerca los problemas de la comarca de la Ribagorza. La primera de ellas tuvo lugar en la denominada futura «boca del túnel» de Benasque con todos los Alcaldes del Esera; la segunda se produjo en La Puebla de Fantova con todos los afectados por el pantano de Comunet, y, finalmente, una tercera en la localidad de Graus con los representantes de colectivos y asociaciones de la zona.

El 21 de febrero de 1989, el titular de la Institución, acompañado de una de sus Asesoras, realizó un desplazamiento a Huesca capital, con motivo de visitar la cárcel. De esta manera continuaba con el programa de visitas a centros penitenciarios que venía realizando desde el comienzo de su labor.

El 17 de abril de 1989, realiza visita a la ciudad de Jaca. Allí, después de mantener un encuentro con el Alcalde y Corporación municipal, pronunció una conferencia en el Colegio Escuelas Pías, con motivo de la apertura de la I Semana Cultural Aragonesa. Asimismo, y atendiendo los motivos de una queja presentada ante la Institución, se entrevistó con miembros de la Organización IACHA y visitó uno de los tramos del Camino de Santiago a su paso por la ciudad.

Del 27 al 29 de abril de 1989, el titular de la Institución y su Asesor-Jefe viajan a Sevilla para asistir a las «IV Jornadas del Defensor del Pueblo y Ombudsmen de las Comunidades Autónomas».

El 12 de mayo de 1989, el Asesor-Jefe de la Institución, D. Miguel Angel Aragüés, asiste en representación del Justicia a las «Jornadas de Estudio sobre el Ararteko» celebradas en Vitoria.

El 7 de julio de 1989, desplazamiento del titular de la Institución a Barcelona con motivo de la toma de posesión del Síndic de Greuges, D. Frederic Rahola.

Del 8 al 19 de diciembre de 1989, el Justicia de Aragón se desplaza a Chile en calidad de supervisor del desarrollo democrático de las elecciones que tendrían lugar en ese país. Durante su estancia desarrolla una serie de entrevistas y conferencias que a continuación se relacionan:

10-12-89 Entrevista con representantes de la Vicaría de la Solidaridad.

B) Desplazamientos.

Los desplazamientos de la Institución han sido tanto dentro como fuera de la geografía aragonesa. Ellos han obedecido bien al conocimiento directo de un problema así como a la asistencia de jornadas relacionadas con los otros Defensores

11-12-89 Conferencia en el «Capítulo Chileno del Defensor del Pueblo» sobre «Los *Ombudsmen* en el Ordenamiento Constitucional. El Defensor del Pueblo y el Justicia de Aragón».

12-12-89 Entrevista con representantes de la FASIC (Fundación de Auxilio y Solidaridad de las Iglesias Cristianas).

14-12-89 Elecciones presidenciales.

15-12-89 Entrevista con representantes del Comité Chileno de Derechos Humanos.

16-12-89 Salida a Buenos Aires. Entrevistas con representantes de la Casa de Aragón.

C) Festividades.

20 de diciembre de 1989.

Como en años anteriores, en esta fecha se recuerda la ejecución del Justicia Mayor de Aragón, D. Juan de Lanuza. Al igual que ocurriera el año pasado, el Justiciazgo se encargó de organizar el homenaje, que fue conjunto de las Instituciones Básicas de la Comunidad. El acto, breve y sencillo, tuvo lugar por la tarde, en el monumento erigido en la Plaza de Aragón, donde se depositó un escudo de flores.

Igualmente, y como todos los años, el Ayuntamiento de Zaragoza, Diputaciones, asociaciones, Administraciones y colectivos de ciudadanos ofrecieron sus respetos a lo largo del día.

La ciudad de Huesca también celebró su homenaje al Justiciazgo en el busto a D. Juan de Lanuza situado en el Ayuntamiento de la ciudad. El acto tuvo lugar a las 12 del mediodía, con la participación de autoridades, asociaciones y colectivos de la ciudad.

D) Reuniones.

En este apartado se incluyen las reuniones que han sido organizadas por el Justiciazgo. Cabe mencionar, por tanto, la «II Reunión de Adjuntos de Defensores del Pueblo» que tuvo lugar en la sede de la Institución el 14 de septiembre de 1989.

La organización de estas Jornadas, de periodicidad trimestral, entre los Adjuntos de Defensores le correspondía al Justicia por ser la segunda por orden de menor antigüedad de la puesta en marcha de estas Instituciones. Recordemos que la primera de ellas tuvo lugar en la ciudad de Vitoria, en la sede del *Ararteko*, que recientemente se había constituido.

Asistieron todos los Adjuntos de los Defensores del Pueblo autonómicos de Cataluña, País Vasco, Andalucía y del Defensor del Pueblo español. En representación de la Institución del Justiciazgo asistió el Asesor-Jefe del mismo, D. Miguel Angel Aragüés.

El acuerdo de realizar estas reuniones se tomó en la celebrada entre los titulares de las Instituciones de Defensores que tuvo lugar en Sevilla en el mes de mayo de 1989. Su objetivo es tratar con antelación todos aquellos temas del trabajo cotidiano, de manera que la preparación de éstos sirva para facilitar la labor de las reuniones anuales que celebran los titulares.

En el contenido en estas reuniones se plantean problemas comunes y se abordan con una doble vertiente, al aprender, por un lado, de las experiencias de los demás y, por otro, para buscar fórmulas de solución para los problemas de coordinación que se puedan presentar.

En esta segunda reunión de Adjuntos se centraron los trabajos en una sola jornada de mañana y tarde. Y, asimismo, las Cortes de Aragón y la Diputación General de Aragón ofrecieron una recepción.

F) Publicaciones.

En este capítulo se incluye la impresión de 1.000 ejemplares del «Primer Informe Anual del Justicia de Aragón, 1988». Se realizó en rústica, acabándose de imprimir el 10 de agosto de 1989 en los Talleres Dosan, S.A. Los ejemplares del mismo se han distribuido entre las Cortes de Aragón, Diputación General, Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma, bibliotecas provinciales, centros culturales, sindicatos, asociaciones, medios de comunicación...

El coste de esta publicación ha ascendido a 800.000 pesetas aproximadamente.

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 al 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 cumpli-

miento de dicha función durante el año 1989, trata el presente Capítulo.

No obstante, y aun cuando se advertía ya en el primer Informe 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 aquellas que por su especial importancia así lo aconsejen.

En definitiva, se contiene en este Capítulo la referencia a las 736 quejas que han sido objeto de archivo durante el año 1989.

Una innovación hemos introducido en este Informe en relación con el del año anterior, buscando facilitar a los parlamentarios y a todos los interesados el mayor número de datos posibles y profundizar en el análisis del resultado de la actividad de la Institución.

Por ello, junto al desglose por materias de las quejas archivadas, hemos introducido un segundo elemento de análisis consistente en el desglose por organismos administrativos, en el que hemos tratado de reflejar no sólo las quejas que los ciudadanos presentan frente a cada una de las Administraciones funcionando en la Comunidad Autónoma, sino también cómo responden dichas Administraciones a tales quejas y, muy especialmente, cómo reaccionan ante la investigación del Justicia.

SECCION PRIMERA

DESGLOSE POR MATERIAS DE LAS QUEJAS ARCHIVADAS EN 1989

1.— Desglose por materias de las quejas archivadas en 1989.

La exposición de cada materia va precedida de un cuadro estadístico en el que se hacen constar las quejas recibidas en la Institución sobre dicha materia a lo largo de 1989 y, como quejas recibidas de 1988, aquellas que en el primer Informe de esta Institución constaba que seguían en tramitación al finalizar el año 1989. Los datos se completan con la indicación de las quejas que se han archivado durante 1989, tanto de las que han tenido entrada durante dicho año como las que seguían en tramitación del anterior, y especificando el número total de quejas que quedan en tramitación al cierre del presente Informe.

1.1 Agricultura.

	1989	1988	Total
— <i>Quejas recibidas</i>	141	28	169
— <i>Quejas archivadas</i>	8	18	26
— <i>Quejas en tramitación</i>	133	10	143

En esta voz es preciso hacer una aclaración previa, por lo que pudiera resultar de chocante el que, habiéndose abierto 141 expedientes durante el año, tan sólo se hayan archivado 8. Ello se ha debido a que un total de 119 de las quejas abiertas corresponden a un mismo tema, aunque con tratamiento diferenciado para cada uno de los 119 presentadores, relativas todas ellas a las consecuencias que sobre los habitantes de Erla puede tener la expropiación de tierras sitas en el término municipal de Luna, «Monte Acotado», pero que ellos vienen cultivando desde hace generaciones.

En cuanto a las 26 quejas archivadas, tratan casi todas ellas cuestiones muy diferenciadas y, sobre todo, particularizadas en el problema del presentador, sin que permitan extraer consideraciones globales. Prácticamente en todos los supuestos se ha facilitado información para que el interesado pudiera encaminar debidamente sus pasos o bien se le ha indicado que no existía la irregularidad concreta que denunciaba.

1.2 Arrendamientos.

	1989	1988	Total
— <i>Quejas recibidas</i>	11	5	16
— <i>Quejas archivadas</i>	11	5	16
— <i>Quejas en tramitación</i>	0	0	0

Al igual que ocurrió durante el primer año de funcionamiento de la Institución, la inmensa mayoría de las quejas presentadas y relativas a este tema vienen motivadas por un total desconocimiento tanto de los derechos y obligaciones que establece la normativa sobre arrendamientos, y las formas y medios más adecuados para hacerlos valer en cada caso, como de las competencias concretas de esta Institución.

Protestas derivadas de la paralización de las rentas antiguas en perjuicio de los derechos de los propietarios, que se ven en la necesidad legal, no obstante, de cumplir sus obligaciones, entre ellas la de mantener en condiciones de habitabilidad unos edificios cuyo coste de mantenimiento es muy superior al de las rentas por alquiler que producen. Protestas derivadas de decisiones judiciales de desahucio y consultas específicas sobre derechos de los inquilinos. En todos los supuestos, la oficina del Justicia ha facilitado la información posible para atender la protesta del ciudadano.

1.3 Asistencia social.

	1989	1988	Total
— <i>Quejas recibidas</i>	23	13	36
— <i>Quejas archivadas</i>	10	12	22
— <i>Quejas en tramitación</i>	13	1	14

Sigue siendo, con mucho, el tema de la tercera edad el que globaliza las quejas que el Justicia recibe en esta materia, tanto por lo que hace a la situación asistencial deficitaria en que se consideran ellos mismos como por lo que hace al estado y servicios de las residencias de ancianos.

La mayor parte de las quejas hacen referencia a la situación de residencias de carácter privado, en las que presumiblemente no se dan, a juicio de los quejosos, las condiciones de dignidad suficientes para las personas que hacen uso de sus servicios.

No hace mucho que el Defensor del Pueblo ha hecho público un Informe monográfico sobre las residencias públicas y privadas de la tercera edad, cuyo contenido y conclusiones podemos, en términos generales, hacer nuestros. No se contienen en dicho Informe monográfico referencias concretas a Aragón, salvo la de una sugerencia efectuada al Ayuntamiento de Zaragoza en relación con la Residencia Casa Amparo. Por su parte, esta Institución ya anunció su voluntad de realizar un Informe monográfico sobre la situación de las residencias de la tercera edad en esta Comunidad Autónoma. La complejidad y la laboriosidad del tema ha impedido el que durante 1989 pudiera llevarse a cabo el proyecto. En estos momentos ya está confeccionado un extenso cuestionario para

ser remitido a todos los establecimientos residenciales de la tercera edad y se está procediendo como labor preparatoria a elaborar un censo de residencias, en el que se llevan ya detectadas 220. Es nuestra intención que no pase 1990 sin que dicho Informe vea la luz.

1.3.1 Ancianos.

Dentro de este apartado concreto y con independencia de las gestiones más individualizadas llevadas a cabo, cabría destacar dos supuestos muy concretos.

Queja núm. 260/89.— En la Institución del Justicia se recibió una denuncia de que los ancianos de una residencia sita en el Coso Bajo de Zaragoza se encontraban en situación preocupante, que se les oía gritar y que a través de las ventanas se veía que las instalaciones no reunían los imprescindibles requisitos de higiene. Inmediatamente, un Asesor de la Institución se personó en el lugar para confeccionar un informe que permitiera al Justicia tomar una decisión sobre sus posibilidades de intervención.

Del citado informe se desprendió, como situación más preocupante, el que la residencia en cuestión había sido traspasada a unos nuevos propietarios y que éstos, alarmados por el estado en que se la encontraron y el conocimiento de las denuncias existentes, se habían desentendido prácticamente de la misma. La Institución se encontró con que en el lugar había 7 ancianos de una media de 80 años, 2 de ellos con problemas de desplazamiento, otros 2 con evidentes síntomas de trastorno mental y 1 ciego. Los ancianos estaban desatendidos al haber desaparecido el nuevo propietario del negocio y no estar dispuesto el anterior a entrar en unos locales que ya no le pertenecían, asumiendo los riesgos de un allanamiento de morada y las posibles consecuencias de cara al arrendamiento. Para dar mayor amplitud al problema, se planteaba la situación en un viernes y con todo el fin de semana por delante.

A la vista de ello, siendo que en el Justicia se había recibido una denuncia, pero no una queja formalizada conforme a las exigencias de la Ley reguladora, y teniendo en cuenta la grave situación en que se encontraban los ancianos y la necesidad de actuar con rapidez, el Justicia acordó hacer uso de las facultades que le confiere su Ley e incoó expediente de oficio

«con la finalidad de llevar a cabo la investigación que sea necesaria para determinar la concreción de los hechos apreciados, garantizar el respeto a los derechos individuales de las personas afectadas y remitir, en su caso, las actuaciones al Ministerio Fiscal para que exija las responsabilidades que se estimen pertinentes».

El Justicia se puso de inmediato en contacto con el Director Provincial de Sanidad y Bienestar Social de la Diputación General de Aragón y con los familiares de los residentes para exponerles la situación. El mismo día, dos asistentes sociales de la DGA acudieron al lugar donde se hicieron cargo de la única residente que todavía seguía en el mismo al no haber acudido sus familiares todavía. Se trataba de una anciana de 81 años, a quien se procedió a tramitar, a petición suya, la plaza en una nueva residencia.

Solucionado el problema concreto que afectaba a los ancianos, pero siendo que se tenían noticias de que situaciones semejantes de indefensión podían darse en otros lugares, el Justicia acordó remitir una Recomendación formal a la DGA, que se transcribe literalmente:

«Considerando que el notable deterioro de las condiciones de vida de los ancianos solos o no integrados

en su célula familiar exige una acción profunda de los poderes públicos mediante una normativa que responda a las expectativas de ese sector y garantice los criterios mínimos de calidad y trato en que deben atenderse, al menos, sus necesidades humanas y materiales, y a tenor de lo reflejado en el artículo 22 de la Ley 4/1985, reguladora de esta Institución, tengo a bien dirigirle la siguiente

RECOMENDACION

1.º— Que por parte de ese Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo se proceda, a la mayor urgencia, a finalizar los trabajos de redacción y consulta previos de la normativa sobre mínimos de calidad y participación a la que habrán de ajustarse cada sector de los servicios sociales especializados, y, en concreto, de los establecimientos residenciales de la tercera edad, máxime teniendo en cuenta el considerable lapso de tiempo transcurrido desde la aprobación de la LOAS y la preocupación que sobre dicho asunto ya se manifestó por las propias Cortes de Aragón, mediante la Pregunta número 1/89, publicada en el BOCA número 74, de 1 de febrero de 1989.

Sobre este mismo asunto, y a la vista de la complejidad que presentaría la implantación de esta normativa, le sugiero el que se contemplen, al menos, los siguientes aspectos:

a) Criterios mínimos de calidad imprescindibles, de inmediata observancia para los establecimientos concebidos como residencias de tercera edad en funcionamiento actualmente.

b) Criterios mínimos de calidad, con un período de adaptación, a exigir a los establecimientos actualmente en funcionamiento y a los de nueva implantación en el futuro.

c) Criterios mínimos de calidad exigibles a centros regentados por instituciones y asociaciones sin ánimo de lucro susceptibles de financiación total o parcial con fondos públicos, en régimen de concierto o colaboración, como refleja el artículo 30 de la LOAS. De igual forma, y del estudio del borrador del Decreto al que hemos tenido acceso, parecería conveniente el regular, entre otros extremos parciales, las condiciones en que la DGA podría autorizar o denegar el cierre temporal o definitivo, total o parcial de los centros de servicios sociales, previendo la asunción de medidas oportunas en evitación de un posible deterioro de las condiciones materiales de los residentes.

Igualmente parece muy oportuno, tal como parece que se contempla, la ligazón que se establece entre la inscripción en el Registro y la concesión de licencia administrativa de apertura y funcionamiento.

2.º— Que de igual forma, y a ser posible de forma simultánea con la anterior normativa, sea desarrollado con la máxima urgencia el «establecimiento del Registro de Entidades, de carácter obligatorio para todos los centros y servicios que desarrollen su actividad de acción social en la Comunidad Autónoma de Aragón».

3.º— Que, considerando favorablemente la labor de entidades sin ánimo de lucro y de iniciativa social, que presuponen, complementariamente a la atención a las necesidades materiales de los usuarios, una acción voluntaria que ofrece satisfacción de sus necesidades

sociales y afectivas, así como el que debe concederse un mayor reconocimiento al papel que desempeñan, estimularse su desarrollo y pedir su opinión regularmente, se proceda por parte de ese Departamento al desarrollo urgente de lo contemplado en el artículo 32 de la LOAS respecto de las entidades privadas de interés social, en el marco de la cooperación y colaboración que establece dicho artículo.

4.º— Aun considerando la complejidad y laboriosidad de la redacción de un plan cuatrienal de equipamientos de servicios sociales para la Comunidad Autónoma, no puedo por menos de efectuarle el recordatorio de la expiración con creces del plazo que la propia LOAS establece para su aprobación, y que concluyó el 25 de marzo de 1988, por lo que recomiendo la aceleración de los trabajos tendentes a la configuración del citado plan, elemento de trabajo, por otra parte, imprescindible para una racionalización y rentabilización de los esfuerzos tendentes a la consecución de los objetivos de la LOAS».

La Diputación General de Aragón respondió a la Recomendación del Justicia mediante escrito de 31 de julio en el que se indicaba que los puntos primero y segundo de la Recomendación quedaban cumplidos mediante la publicación en el BOA núm. 74, de 10 de julio, del Decreto 81/89, de 20 de junio, por el que se regulaban los mínimos materiales y de funcionamiento y los mecanismos de control y evaluación de los servicios y establecimientos sociales, y del Decreto 82/89, de 20 de junio, por el que se creaba y organizaba el Registro de Entidades, Servicios y Establecimientos de Acción Social.

Seguía el escrito:

«Respecto a las recomendaciones tercera y cuarta, relativas al desarrollo del artículo 32 de la Ley de Ordenación de la Acción Social en Aragón y a la configuración definitiva del Plan Cuatrienal de equipamientos de servicios sociales, confiamos que en un breve período de tiempo se pueda dar cumplimiento a las mismas.»

Visto todo ello, el Justicia procedió al archivo del expediente, no sin antes remitir un informe al Fiscal del Tribunal Superior de Justicia de Aragón encargado de estos temas.

Queja núm. 408/88.— De la localidad de Albarracín se recibió una queja en relación con las cuotas que se percibían de los residentes en la Residencia Geriátrica «Ciudad y Comunidad de Albarracín», que, se decía, llegaban a suponer el 80% de las pensiones de los mismos.

Llevadas a cabo las oportunas gestiones de investigación, no se detectó irregularidad administrativa alguna en el motivo concreto de la queja, pero sí se apreció la concurrencia de una situación de inseguridad jurídica y posible lesión de derechos para los residentes, derivadas de la insuficiencia de la legislación vigente y, concretamente, de la Orden de la Consejería de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo de la Diputación General de Aragón de 30 de enero de 1987. Ello motivó que el Justicia formulara una Sugerencia formal a la citada Consejería, cuyo tenor reproducimos íntegramente.

«El artículo 11 de la Orden de 30 de enero de 1987 establece que:

1.º— El residente se obliga a abonar el importe real de la plaza (por importe real hay que entender el coste real del servicio).

2.º— En caso de incumplimiento de esta obligación

(la referida anteriormente) ésta será asumida, reconociéndose la *diferencia estimada* como «deuda».

La condición de usuario de las residencias de la tercera edad de la Diputación General de Aragón implica para el mismo una serie de obligaciones, entre ellas, la del abono de la cuota establecida. Es la cumplimentación de esos requisitos lo que da origen al derecho de ser considerado como residente. Parecería como lógico el que la obligación del pago no fuese más allá de lo establecido en la cuota (aunque podrían arbitrarse sanciones económicas en caso de incumplimiento de tales obligaciones) y no se incluyesen en tal obligación elementos extraños tal como el «importe real de la plaza». Por otro lado, está claro que el compromiso de abono del importe real de la plaza coloca a los usuarios en una situación de incumplimiento sistemático, continuado y gratuito, resultando ser un instrumento de carácter coercitivo desmesurado para el objetivo que se pretende (el abono de la cuota), para el que ya existen otras garantías (artículo 14.4), además de las que podrían establecerse en caso de falsedad en las declaraciones de ingresos o bien para garantizar los abonos no percibidos (siempre nos referimos a la cuota) con cargo a los bienes del usuario o a los herederos legales en caso de fallecimiento del mismo.

Por lo tanto, a la vista de lo anterior, y en virtud de las facultades que me confiere el artículo 22.4 de la Ley 4/1985 por la que nos regimos, tengo a bien dirigirla la siguiente

SUGERENCIA

Que por parte del Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo se proceda a modificar el artículo 11 de la Orden de 30 de enero de 1987, relativa a residencias de ancianos y comedores dependientes de la Diputación General de Aragón, en el sentido de que las garantías que se establecen en el mismo para el abono de las cuotas de los usuarios de tales residencias vengán referidas exclusivamente a dichas cuotas, reguladas en el artículo 10 de dicha Orden, independientemente de que ese Departamento pueda establecer los procedimientos sancionadores que estime oportunos, en los casos en que se derive el incumplimiento de tal obligación.»

La Diputación General de Aragón respondió mediante escrito de 14 de marzo de 1989 en el que se aceptaba totalmente la Sugerencia efectuada, aceptación que se tradujo en la Orden de 4 de abril de 1989, publicada con el número 352 en el BOA de 17 de abril.

1.3.2. Ayudas económicas.

Ha sido éste, con mucho, el apartado que mayor número de quejas ha recibido dentro de esta materia. De las actuaciones realizadas no se han detectado irregularidades en la actuación de la Administración, que se ha ajustado en todo momento a la legislación vigente. Pese a ello, nos parece oportuno insistir en algo que decíamos ya en el anterior Informe, y es la conveniencia, por estrictos motivos de justicia social, de flexibilizar al máximo la postura a la hora de decidir sobre los requisitos de concesión de dichas ayudas cuando se trata de personas ancianas y con evidentes dificultades para hacer valer sus derechos ante los familiares que vendrían obligados legalmente a facilitarles la ayuda necesaria.

1.4. Comercio.

	1989	1988	Total
— Quejas recibidas	7	2	9
— Quejas archivadas	5	2	7
— Quejas en trámite	2	0	2

Las escasas quejas recibidas en relación con esta materia se centran fundamentalmente en las restricciones que a juicio de los presentadores se imponen por las autoridades municipales al ejercicio del libre comercio. En todos los supuestos examinados, y tras las oportunas gestiones, se ha comprobado que la actuación municipal se había ajustado a la legalidad vigente sin que pudiera achacarse irregularidad formal.

Otro apartado en el que se han recibido dos quejas, si bien procedentes ambas de una misma persona, se refería al uso de la Tarjeta Joven creada por la Diputación General de Aragón. Las quejas, que se localizaban en la ciudad de Huesca, se referían en un caso a que en un comercio no se incluían en la misma todos los objetos expuestos al público, sin advertirlo previamente, mientras que en otro comercio, que figuraba en la Guía de la Tarjeta Joven, no se hacían los descuentos propios de la misma.

Hechas las gestiones de investigación oportunas, se constató que en el segundo caso se debía a un error de imprenta en la confección de la Guía y que en el primero sólo quedaban excluidos de los descuentos propios de la Tarjeta Joven aquellos artículos que ya se anunciaban rebajados. La Institución del Justicia no detectó irregularidad alguna en el funcionamiento de los órganos de la Diputación General de Aragón, máxime cuando el presentador de la queja no había denunciado previamente los hechos ante la misma, y procedió al archivo de la queja como tal, no sin poner en conocimiento del contenido de la misma a los servicios competentes de la DGA para que subsanaran el error de la Guía y dedujeran, en su caso, las responsabilidades que procedieran frente a comerciantes concretos que no se ajustaran a las condiciones de la Tarjeta Joven.

Queja núm. 338/88.— Digna de comentarse es la queja recibida desde la localidad de Andorra y suscrita por 71 comerciantes de la misma en la que denunciaban ante el Justicia la situación de discriminación que se producía, con la consiguiente violación de los principios de libre comercio recogidos en la Constitución, por el hecho de que las cooperativas laborales existentes en la localidad actuaran en la práctica como un comercio abierto al público en general, pero con precios y condiciones con los que no podían competir los comerciantes normales.

El Justicia de Aragón informó a los presentadores de la queja en el sentido de que no cabía hablar de irregularidad administrativa en el supuesto que planteaban y que, en cualquier caso, éste venía a quedar paliado con la aprobación por las Cortes de Aragón de la Ley 9/1989, de 5 de octubre, sobre la Ordenación de la Actividad Comercial en Aragón, la cual obligaba a que las cooperativas de consumidores y usuarios distinguieran de forma clara e inequívoca las ofertas dirigidas al público en general de las presentadas a sus socios, al mismo tiempo que se prohibía a los economatos extender la oferta de sus productos al público en general. El Justicia indicaba a los presentadores de la queja el mecanismo de defensa que para el libre comercio y sus intereses venía a suponer el régimen de infracciones y sanciones previsto en dicha Ley.

1.5 Comunicaciones.

	1989	1988	Total
— Quejas recibidas	7	4	11
— Quejas archivadas	2	4	6
— Quejas en tramitación	5	0	5

1.5.1 Compañía Telefónica Nacional de España.

Las quejas que recibe el Justicia relacionadas con Telefónica, al margen de algún que otro problema concreto de funcionamiento, suelen referirse siempre a problemas de comunicación en zonas rurales, bien por el costo de instalación del servicio telefónico para las personas que viven separadas de los núcleos urbanos, tema al que ya nos referíamos en el Informe anterior y que no tenemos constancia de que se haya solucionado satisfactoriamente todavía, bien por los problemas para la instalación del servicio en pequeños núcleos urbanos que carecen del mismo. En estos últimos casos la instalación suele abordarse en virtud de convenios con las respectivas Diputaciones Provinciales, que subvencionan buena parte del coste, centrándose los problemas tanto en la demora en llevar a cabo la instalación como en la no inclusión por la Diputación Provincial correspondiente en el precedente convenio.

Queja núm. 302/89 y Queja núm. 332/89.— Fueron presentadas por el Ayuntamiento de Torralba de los Frailes y por un total de 28 vecinos de dicha localidad, porque llevaban más de dos años esperando la instalación que tenían solicitada e incluida en el Convenio suscrito entre la CTNE y la DPZ el 28 de mayo de 1987. A nuestras gestiones respondió la CTNE mediante escrito de 2 de noviembre de 1989, en el que se especificaba que «*estando en estos momentos ya confeccionado el proyecto que ampara la realización de las obras necesarias, dichas obras se encuentran en fase de ejecución y está previsto finalizarlas en los próximos meses*». A la vista de dicha información, el Justicia acordó archivar el expediente, no sin indicar a los interesados que le mantuvieran informado acerca de la realidad de dicho compromiso.

1.5.2 TVE.

No se han recibido este año quejas específicas acerca de la recepción de los programas de TVE Aragón en determinados lugares de la Comunidad Autónoma, sino que se han centrado en cuestiones mucho más particularizadas. Sin embargo, el Justicia sí ha podido recoger en todos sus desplazamientos cómo la preocupación que se expresaba al respecto en el Informe anterior sigue con plena vigencia en extensas zonas de Aragón, sin que por parte de los responsables se haya acometido la solución definitiva del problema que sigue impidiendo a muchos aragoneses el ejercicio de su legítimo derecho a recibir la información que se genera en su propia Comunidad Autónoma.

1.6 Cultura.

	1989	1988	Total
— Quejas recibidas	16	8	24
— Quejas archivadas	4	7	11
— Quejas en tramitación	12	1	13

1.6.1 Deportes.

De todas las quejas presentadas en esta materia, cabe hacer mención específica a dos muy concretas.

Queja núm. 799/88.— Esta queja fue presentada por una Federación Aragonesa, denunciando que la Diputación General de Aragón había suspendido la convocatoria de elecciones hecha por los órganos directivos de la Federación, al haberse planteado por varios socios un recurso contra el nuevo Reglamento, aprobado por la Dirección General de Deportes, y que dicha suspensión se había acordado cuando la convocatoria estaba ya remitida a todos los interesados, siendo contradictoria con la aprobación del Reglamento por la propia DGA y causando los consiguientes perjuicios de todo tipo que de ello se derivaban para la Federación y todos sus integrantes. Recabada información por el Justicia y analizada la que abundantemente se le remitió, no se detectó irregularidad alguna en la actuación de la Administración, que se había ajustado al ejercicio de las prerrogativas que le confería la legislación vigente.

Queja núm. 54/89.— En esta ocasión, una asociación de pensionistas y jubilados solicitaba la mediación del Justicia para que se estudiara la posibilidad de que se redujeran las tarifas de licencias de pesca para los jubilados. Estimando el Justicia que la petición podía tener sentido dado el poder adquisitivo medio de los pensionistas y que los criterios generales de actuación de la Administración en otros campos tendían a apoyar medidas que facilitaran a este importante colectivo el acceso a los medios de cultura y ocio, se dirigió a la Diputación General de Aragón interesándose por las posibilidades de una medida como la solicitada.

Al escrito del Justicia respondió la DGA por mediación de su Consejería de Agricultura, Ganadería y Montes, mediante escrito de 19 de octubre de 1989, en el que se decía:

«La posibilidad de dar cumplimiento a su sugerencia de dispensar al colectivo de los jubilados pasa por las Cortes de Aragón, ya que como beneficio fiscal necesita cobertura legal. En este sentido, considero lo más correcto incorporar el tema al debate de la próxima Ley presupuestaria para que nuestro Parlamento estudie la viabilidad de reconocer esos beneficios a los jubilados cuando regule la tasa de pesca.»

1.6.3 Patrimonio Histórico-Artístico.

En este campo se han recibido diversas quejas denunciando actuaciones de particulares perjudiciales para la conservación del Patrimonio Histórico-Artístico de la Comunidad Autónoma, que se han puesto en conocimiento de los organismos competentes, y otras solicitando mediación de cara a la obtención de subvenciones para el mantenimiento de un determinado bien patrimonial, a las que igualmente se les ha dado el curso oportuno. También en este supuesto cabe hacer una mención específica.

Queja núm. 481/88.— Una vecina de la localidad de Mora de Rubielos denunció ante el Justicia que en un edificio de dicha villa declarado patrimonio histórico-artístico se estaban realizando obras sin los pertinentes permisos y que, pese a haber denunciado el caso ante la Diputación General de Aragón, no se había tomado postura al respecto ni se le había atendido debidamente.

El personal del Justicia inició de inmediato la investigación del tema, desplazándose a Mora de Rubielos para examinar

la situación sobre el terreno y examinar la documentación que fuera precisa en el Ayuntamiento de dicha localidad, siendo acompañada la Asesora del Justicia que se desplazó por un técnico de la Diputación General de Aragón para una más eficaz labor de análisis de la situación. Fruto de los trabajos iniciales fue la emisión por el Justicia de una serie de Sugerencias tanto al Ayuntamiento de Mora de Rubielos como a la Diputación General de Aragón, que damos aquí por reproducidas, ya que se incluían en la página 94 del Informe de 1988 al haberse remitido coincidiendo con el cierre del mismo. Durante todo el año 1989 se ha hecho el seguimiento del cumplimiento de dichas Sugerencias, que se ha visto paralizado por una serie de dilaciones administrativas que han llevado al Justicia a emitir recientemente un Recordatorio de deberes legales del siguiente tenor:

«Finalizado el año sin respuesta de la Diputación General de Aragón, y estando al parecer paralizado el expediente iniciado por el Ayuntamiento, entiendo que procede dar una salida al referido expediente y, en consecuencia, he tomado la siguiente Resolución.

CONSIDERACIONES

1.º— Es deber legal de toda Administración pública el servir con objetividad los intereses generales de la población, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho.

Este deber constitucional ha sido expresamente recogido también por la vigente Ley de Bases de Régimen Local y su Texto Refundido.

2.º— En lo que respecta al caso concreto objeto de este expediente, es deber de la Administración local velar por el cumplimiento de las normas urbanísticas por parte de los particulares y es deber también del Ayuntamiento sancionar a quienes las incumplan de acuerdo con los procedimientos administrativos legalmente establecidos.

Estos deberes se incardinan de lleno en el marco de la autonomía local constitucionalmente reconocida, que exige, correspondientemente, una actitud responsable por parte de la entidad local, ya que si no exige el cumplimiento de las leyes pierde su virtualidad como Administración y si lo exige a algunos ciudadanos pero no a otros pierde su credibilidad y dejar de servir con objetividad los intereses generales.

3.º— Tampoco puede ser ajeno a la Administración el modo en que actúa el cumplimiento de tales deberes, pues habrá de atenerse a los principios generales que enumera el artículo 103.1 de la Constitución: eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación.

Así, en nada sirve que el Ayuntamiento de Mora haya incoado un expediente sancionador si no dicta la resolución que proceda en un plazo de tiempo razonable, pues mantener abierto un expediente administrativo por tiempo indefinido sin impulsarlo de oficio en todos sus trámites como ordena la Ley de Procedimiento Administrativo deviene en una actuación municipal ineficaz y, además, acaba convirtiéndose en una actuación contraria a derecho, porque ni sirve a los intereses generales ni puede tener a un particular permanentemente pendiente de si va a resultar sancionado o no.

4.º— Por último, si la rapidez, diligencia y eficacia son presupuestos del actuar de la Administración pública local que deben poder predicarse de la actividad del Ayuntamiento de Mora de Rubielos, con tanta o

más rapidez, diligencia y eficacia habrá de actuar esa entidad cuando de la protección del patrimonio histórico se trate, pues, como bien sabe, en cosa de minutos, pueden destruirse siglos de la historia cultural de un pueblo.

5.º— Por todo lo expuesto, he resuelto:

Primero. Dirigirme al Ayuntamiento de Mora de Rubielos reiterando el Recordatorio de deberes legales y las Recomendaciones que le dirigí en fecha 21 de febrero de 1989, acompañando copia de dicho escrito y de la motivación del presente Acuerdo.

Segundo. Dirigirme al Sr. Director General del Patrimonio Cultural de la Diputación General de Aragón reiterando la Sugerencia que le dirigí en fecha 21 de febrero de 1989 acompañando copia de dicho escrito y de la motivación del presente Acuerdo.

Tercero. Dar por finalizada nuestra intervención y proceder al archivo del expediente de queja por no entrar dentro de las facultades del Justicia ni el obligar compulsivamente a la Administración a actuar de un modo determinado ni la subrogación de esta Institución en el cumplimiento de los deberes y obligaciones que corresponde a la Administración.

Cuarto. Comunicar el archivo de las actuaciones a la ciudadana que interpuso la queja y a los organismos interesados en cumplimiento de dispuesto en el artículo 24 de la Ley reguladora de esta Institución, todo ello sin perjuicio de la inclusión del presente Acuerdo en el Informe anual de gestión a presentar ante las Cortes de Aragón.»

Queja núm. 15/89.— La situación del antiguo Convento de las Religiosas Descalzas de Sta. Teresa de Jesús (Convento de las Fecetas) motivó la presentación de una queja por parte de los vecinos de un inmueble cercano.

Los vecinos denunciaban la situación de degradación del Convento, situado en pleno casco histórico de la ciudad de Zaragoza y declarado Monumento Nacional el 22 de agosto de 1970, a lo que se unía la presencia de residuos y basuras sin retirar.

Solicitados los pertinentes informes a la Gerencia de Urbanismo del Ayuntamiento de Zaragoza, este organismo confirmó, con fecha 22 de mayo, la situación denunciada. Con igual intención se dirigió esta Institución a la Consejería de Cultura de la Diputación General de Aragón, con competencias en materia de Patrimonio Histórico. Al no obtener respuesta, se dirigió un recordatorio al Excmo. Sr. Consejero de Cultura de la DGA, con fecha 17 de mayo, que al no obtener el resultado pretendido motivó una tercera comunicación, con fecha 16 de enero de 1990, con la advertencia de que

«La actitud de desatención continuada a los requerimientos de esta Institución podría motivar una mención expresa en el Informe anual a presentar a las Cortes de Aragón» y en la que se volvía a reiterar el que «se informe sobre la situación de conservación del edificio aludido y si el estado aparente de abandono ha influido en una posible degradación de los valores estéticos de la iglesia... así como de las iniciativas de ese Departamento tendentes a la restauración del monumento y de las obligaciones de la propiedad al respecto.»

Igualmente se solicitaba información sobre los pasos a

dar para la ejecución del proyecto de restauración, encargado el 26 de agosto de 1981 por la Dirección General de Bellas Artes para el citado monumento.

En esta fecha, no se ha recibido respuesta a ninguna de las comunicaciones dirigidas a la Consejería de Cultura sobre este tema.

1.7 Defensa.

	1989	1988	Total
— <i>Quejas recibidas</i>	94	5	99
— <i>Quejas archivadas</i>	3	3	6
— <i>Quejas en tramitación</i>	91	2	93

Las quejas que recibe el Justicia relativas al Ministerio de Defensa suelen estar relacionadas en la mayoría de los casos con el Servicio Militar, aunque no falte algún supuesto de problemas de ascenso o de derechos económicos. En cualquier caso, y aun cuando pueda hacerse alguna gestión previa cuando el organismo concreto objeto de la queja se encuentra en Aragón, se suelen remitir de inmediato al Defensor del Pueblo para su tramitación.

No obstante lo dicho, en el año 1989 se ha producido una situación especial al producirse la entrada de un gran número de quejas que afectan a esta materia, desde el momento en que se refieren a los riesgos y daños a terceros derivados de la existencia en Zaragoza de una Base Aérea cuyas instalaciones son utilizadas en una parte esencial conjuntamente por la aviación comercial, los aviones militares destinados en dicha Base y los aviones militares que, en virtud de Convenios y Tratados Internacionales, vienen a hacer uso de los polígonos de tiro existentes en el territorio de la Comunidad Autónoma. Han sido un total de 67 quejas presentadas por terceros y una más incoada de oficio por el Justicia, 68 en total, que siguen en tramitación en la fecha de cierre del presente Informe y que justifican sobradamente el alto número de quejas que no han sido archivadas dentro del año en esta materia.

Queja núm. 622/89.— A finales de 1988, después de que un avión militar que se disponía a aterrizar en la Base Aérea de Zaragoza se estrellara a escasos kilómetros de la ciudad y en medio de una zona con abundantes urbanizaciones, polígonos industriales y centros escolares, un colectivo de padres de alumnos de un colegio situado en las inmediaciones se dirigió al Justicia denunciando la situación de riesgo en que se había puesto a sus hijos y en la que consideraban seguirían mientras no se adoptaran las debidas garantías de uso de la Base. Conocedor el Justicia de que este era un problema que sensibilizaba enormemente a la sociedad aragonesa, abrió expediente de queja con la finalidad de ir recopilando información sobre el tema.

Unos meses más tarde, ya en el verano de 1989, un grupo de controladores civiles destinados en el Aeropuerto de Zaragoza se dirigió al Justicia con una serie de denuncias que afectaban a las condiciones en que debían prestar su trabajo, los medios de que disponían y el miedo a que se adoptaran medidas que pudieran afectar a la estabilidad de su puesto de trabajo y, especialmente, a que tuvieran que optar entre trabajar bajo control militar o trasladarse a un destino civil fuera de la Comunidad Autónoma. La referida queja tenía un contenido primario de carácter laboral, pero subyacían en la misma toda una serie de cuestiones relacionadas con el uso del Aeropuerto de Zaragoza y los condicionamientos de-

rivados de estar situado junto a la Base Aérea. El Justicia admitió también la queja a mediación con los criterios que luego expondremos.

Paralelamente al trabajo en esta queja, desde mediados de septiembre, se inició un goteo de quejas presentadas por ciudadanos de la Comunidad Autónoma que se consideraban afectados en su derecho a la seguridad, como consecuencia de los repetidos incidentes que se estaban produciendo, especialmente en la zona de la Hoya de Huesca, motivados por los vuelos rasantes de aviones militares, que llegaron a producir daños en bienes y edificios, contabilizándose 65 quejas a fin de año.

Por último, el representante de un sindicato de trabajadores con destino en el Aeropuerto de Zaragoza se sumó a las quejas ya recibidas, incidiendo en las cuestiones laborales y de seguridad, además de en la alarma y causas de los recientes incidentes aéreos que habían saltado a los medios de comunicación por haber puesto en grave riesgo a bastantes personas.

En función de todo lo expuesto, el Justicia de Aragón decidió el tratamiento conjunto de todos los problemas expuestos y derivados, mediante la incoación del presente expediente de oficio núm. 622/89 y de otros dos, mediante el siguiente acuerdo:

«1.º— Proceder al archivo de la queja 328/89 por entender que en los hechos concretos denunciados en la misma y relativos a los riesgos de futuro para la localización del puesto de trabajo del presentador y una serie de controladores aéreos civiles no se dan los requisitos necesarios que permitan apreciar la concurrencia de una irregularidad administrativa violadora de derechos reconocidos en el Estatuto de Autonomía que justifique legalmente una actividad supervisora del Justicia de Aragón.

2.º— No obstante lo dicho, habida cuenta que en el texto de la queja se hace mención a una posible asignación de funciones de control sobre la aviación comercial a controladores militares y que de ser ciertas las manifestaciones de los controladores sobre la ilegalidad de dicha medida, de llegar a producirse la misma, podría recabar una intervención del Justicia de Aragón en el ejercicio de sus funciones, procede dar traslado de dicho extremo al Asesor responsable del Área de Defensa del Estatuto y Tutela del Ordenamiento Jurídico Aragonés para que, a la vista de la legalidad vigente y los convenios suscritos por España en el seno de la OACI, informe acerca de la viabilidad jurídica de una medida como la comentada.

3.º— Habida cuenta que de los hechos constatados pudiera derivarse una cierta dejación o pasividad por parte de la Administración en la puesta en marcha de medidas que solucionen las causas específicas que vienen produciendo la repetición de incidentes en el espacio aéreo aragonés y que de dicha dejación pudiera derivarse, en opinión de este Justicia, una violación del derecho constitucional a la seguridad personal y material de los habitantes de Aragón y de quienes utilizan medios de transporte aéreo en el territorio y espacio aéreo de la Comunidad Autónoma, y siendo que los organismos competentes en su caso para adoptar las posibles soluciones no dependen del Gobierno de la Comunidad Autónoma, procede incoar expediente de oficio sobre dicho tema a los efectos de que sea el propio Justicia quien haga llegar su preocupación al Defensor del Pueblo, junto con la documentación perti-

nente y la sugerencia de que lleve a cabo las actuaciones pertinentes ante los organismos competentes para poner fin a tal situación.

4.º— Habida cuenta también que de los hechos que vienen ocurriendo en relación con esta materia pudiera derivarse una violación del derecho colectivo que tienen los aragoneses a aspirar al desarrollo económico que libremente decidan dentro del marco de la Constitución y en condiciones de igualdad con las restantes Comunidades Autónomas, en uso de la obligación que al Justicia impone la Ley reguladora de la Institución, procede abrir un segundo expediente de oficio a los efectos de llevar a cabo un análisis más en profundidad de dicha cuestión, recabar el sentir de los aragoneses y de sus instituciones públicas y privadas y, en su momento y caso, trasladarlo a las instituciones políticas de la Comunidad con el contenido y el alcance que se estime procedente.»

La oficina del Justicia sigue con sus tareas de recopilación de información en los expedientes abiertos, que esperamos permitan un pronunciamiento en un futuro próximo.

1.8 Economía.

	1989	1988	Total
— Quejas recibidas	11	7	18
— Quejas archivadas	5	7	12
— Quejas en tramitación	6	0	6

Mencionábamos en nuestro primer Informe que la Administración solía ser una mala pagadora, en el sentido de que tardaba un tiempo excesivo en cumplir sus compromisos económicos con terceras personas. Durante el año 1989 se han seguido recibiendo quejas que insistían en el mismo tema que, junto con el de las subvenciones solicitadas a la Administración, constituyen los dos motivos fundamentales de queja de los ciudadanos en el campo de la economía.

1.8.1 Pagos de la Administración.

Los aragoneses se quejan de que la Administración no muestra la misma diligencia a la hora de exigir los pagos que cuando ha de reintegrar cantidades percibidas indebidamente. Esta imputación se hace tanto a la Diputación General de Aragón, como a la Delegación del Ministerio de Hacienda, como al Ayuntamiento de Zaragoza, si bien también es preciso añadir que prácticamente todas las quejas presentadas han sido puntualmente resueltas por la Administración competente en cuanto el Justicia se ha dirigido a la misma.

1.8.2 Subvenciones.

Aun cuando el campo de las quejas en materia de subvenciones abarca diversos organismos, globalmente la mayoría se han presentado frente a la Diputación General de Aragón y por sus criterios a la hora de denegar subvenciones para la adquisición de viviendas de protección oficial.

1.9 Educación.

	1989	1988	Total
— Quejas recibidas	32	29	61
— Quejas archivadas	15	29	44
— Quejas en tramitación	17	0	17

Han sido varias las personas que se han dirigido al Justicia quejándose de que se les hubieran denegado las becas de estudios solicitadas, ignorándose una serie de circunstancias, geográficas generalmente, que encarecían notablemente el seguir cursando estudios, hasta el punto de imposibilitarlo en algunos casos. Todos los supuestos planteados afectaban en realidad a organismos de la Administración central del Estado radicados además fuera de la Comunidad Autónoma, por lo que se optó en su momento por su inmediata remisión al Defensor del Pueblo.

Queja núm. 422/89.— A lo largo del segundo semestre del año 1989 se han venido recibiendo en la Institución del Justicia de Aragón hasta un total de doce quejas presentadas por estudiantes con residencia habitual fuera de Zaragoza y que habían tenido problemas con la Diputación General de Aragón en relación con su incorporación a la Residencia para estudiantes «Baltasar Gracián» de Zaragoza. Problemas que en unos casos se derivaban del desproporcionado incremento de las cuotas de inscripción o de la denegación de la solicitud de ingreso. Dichas quejas se han tramitado acumuladas a la que encabeza el presente párrafo.

Citamos esta cuestión en este momento porque aun cuando no afecta propiamente al sistema educativo, sí que tiene incidencia en el derecho a la educación las mayores o menores dificultades que los estudiantes de la Comunidad Autónoma puedan encontrar en la Administración de la misma para poder residir en el lugar donde han de cursar estudios, cuando no es éste el de su residencia habitual.

Por la Institución del Justicia se ha llevado a cabo un exhaustivo examen de toda la documentación aportada, aun cuando no fue posible examinar la existente en la propia Residencia por ser éste precisamente el supuesto al que nos referíamos en el apartado relativo a las relaciones con la Diputación General de Aragón, capítulo 3 de la primera parte de este Informe, en el que no se había permitido el acceso a la información del Asesor del Justicia desplazado expresamente al lugar. La especial atención a este caso ha venido motivada también por el hecho de haber merecido en su día la atención de las Cortes de Aragón mediante una Proposición no de Ley 5/1989, en la que se instaba a la Diputación General de Aragón para mantener abierta esta Residencia.

Consecuencia de la labor del Justicia ha sido la Recomendación remitida a la Consejería de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo a primeros de 1990, que por su importancia reproducimos íntegramente:

«Esta Institución ha recibido un total de doce quejas, presentadas por catorce estudiantes con respecto a la *Residencia Juvenil Baltasar Gracián*.

La Residencia es un centro dependiente de la Diputación General de Aragón que se rige por el Reglamento de funcionamiento y régimen interno de las residencias juveniles dependientes de la Diputación General de Aragón, aprobado por las Ordenes del Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo de 20 de agosto de 1985 y 27 de abril de 1987.

Todas las quejas fueron en su día admitidas a trámite y se solicitaron de ese Departamento los preceptivos informes que se cumplieron adecuadamente.

Tras detenido estudio de la normativa aplicable y del conjunto de documentación aportada a los expedientes de referencia, he acordado su acumulación a efectos de adoptar una resolución conjunta para todos ellos, comprensiva de los distintos motivos de queja alegados por los interesados.

Seguidamente, paso a formular y evaluar esos motivos en el siguiente informe:

Primero.— *Retraso injustificado de la Junta de Calificación de la Residencia en evaluar las peticiones de plazas para el curso 89/90.*

Aun cuando éste no es el motivo principal de la queja, prácticamente todos aluden en sus escritos a que recibieron la comunicación de aceptación o no de plaza la misma semana en que empezaban las clases y aun después de comenzado el curso. Alegan que este retraso ha perjudicado seriamente a los que resultaron no admitidos pues, empezado ya el mes de octubre, resulta mucho más difícil encontrar plazas vacantes en otras residencias o pisos de alquiler con precios asequibles a las economías familiares de esos jóvenes.

De la documentación examinada resulta que la Junta de Calificación se reunió para valorar las peticiones de plaza los días 20 y 21 de septiembre y 2 de noviembre de 1989. Si bien el Reglamento de funcionamiento no señala expresamente más plazos que los relativos al tiempo en que habrán de efectuarse las solicitudes de plaza, sí puede afirmarse que establece implícitamente un tiempo para que la Junta de Calificación resuelva sobre estas peticiones y éste habrá de ser anterior al mes de septiembre, puesto que el artículo 13 del Reglamento establece que: 'Antes del 15 de septiembre de cada año deberá abonarse la mensualidad correspondiente al mes de octubre o confirmar la aceptación de plaza caso de que ésta fuese gratuita'.

Lo ocurrido el presente curso supone por tanto una vulneración de los plazos establecidos que puede conllevar una responsabilidad de la Administración y que por ello habría de evitarse en lo sucesivo, pues no es admisible que se ocasionen perjuicios a los ciudadanos por causa del lento actuar de la Administración.

Segundo.— *Disparidad de las asignaciones de cuotas establecidas para el presente curso con respecto a las señaladas en años anteriores.*

Seis quejas provienen de estudiantes que eran ya residentes el curso anterior y denuncian cómo, con ingresos familiares prácticamente idénticos a los del pasado curso, las cuotas a pagar les han sido aumentadas hasta más de un 100%.

— El artículo 7 del Reglamento señala que las cuotas a abonar serán fijadas cada año con el aumento que corresponda en atención a la variación de los costes del servicio.

A su vez, el artículo 8 señala los casos y circunstancias por los que podrá reducirse la cuota prevista, en porcentajes que van desde el 25%, el 50% o el 75% hasta la total exención.

El último párrafo de este artículo 8 dispone que: 'El Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo, ponderadas las variaciones que anualmente pudiera experimentar el índice de precios al consumo (IPC), podrá establecer modificación de los tramos de renta per cápita determinados en este artículo'.

En lo que a fijación de cuotas se refiere, el Departamento estableció las correspondientes al curso 89/90 en 38.733 pesetas (Orden de 10 de mayo de 1989, artículo 2). Sin embargo, los tramos de renta per cápita no han sido modificados desde la aprobación del Reglamento de funcionamiento, lo que sin duda ha provocado un evidente desajuste entre lo que pagaban el curso 88/89 y lo que deben pagar el presente curso.

Estos desfases, en lo que a los jóvenes que durante los dos cursos que comentamos han ostentado la condición de residentes se refiere (un total de 92), son evidentes según se muestra en el siguiente cuadro comparativo:

	CURSO 88/89	CURSO 89/90
Pagan cuota total	15	34
Deducción 25%	9	4
« 50%	34	21
« 75%	25	15
Exentos de cuota	9	18
Total alumnos incluidos en ambas relaciones	92	92

Los aumentos experimentados por los jóvenes que han presentado queja han sido de efectiva consideración:

a) En seis casos han pasado de pagar el 50% de la cuota, 18.305 pesetas, a pagar la cuota íntegra, 38.733 pesetas.

b) En un caso, se ha pasado de pagar 27.458 pesetas (75% de la cuota) a pagar 38.733 pesetas (cuota íntegra).

Esta situación aconsejaría que el Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo procediera a revisar los tramos de renta per cápita adecuándolos a las variaciones experimentadas por las cuotas anuales y ponderadas las variaciones anuales experimentadas por el IPC desde la fecha de establecimiento de los tramos fijados en el Reglamento.

Tercero.— Revisión de las cuotas asignadas.

En conexión con su disconformidad por las cuotas asignadas, solicitan estos jóvenes que sean revisadas todas las cuotas por considerar que se han establecido distintos criterios de valoración a los seguidos en el año anterior y que, además, estos criterios no han sido uniformemente aplicados a todos los residentes.

El Justicia considera que no corresponde a esta Institución proceder a la revisión de todos los expedientes, sino únicamente determinar si de los datos generales y documentos examinados se encuentran motivos suficientes que aconsejen un pronunciamiento en tal sentido.

Del cuadro comparativo anteriormente expuesto se deduce que de un total de 92 jóvenes que han permanecido en la residencia los dos últimos cursos, al menos 28 de ellos han experimentado una variación en la cuota que tenían asignada en el curso anterior, lo que supone un porcentaje de variación superior al 25% del total.

Esta variación parece excesiva si nos atenemos sólo al desajuste a que aludíamos en el punto anterior entre el aumento de la cuantía de las cuotas y el estancamiento de los tramos de renta per cápita fijados en el Reglamento.

A ello hay que añadir que al tiempo de presentación de las instancias solicitando plaza y al tiempo de evaluación de las mismas por la Junta de Calificación no se había procedido a la apertura del plazo de presentación de las declaraciones correspondientes al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas del año 1988, que fue suspendido por el Gobierno de la Nación en

virtud del pronunciamiento del Tribunal Constitucional recaído en el correspondiente recurso de amparo. Este hecho significa que la documentación presentada por los solicitantes iba referida a la declaración del IRPF correspondiente a 1987 y era idéntica, por tanto, a la que habían presentado en 1988 al solicitar la plaza para el curso anterior.

En las Actas de las sesiones celebradas por la Junta de Calificación no se contiene ningún comentario al respecto ni se establece ningún criterio de valoración económica para resolver la carencia de datos respecto a las rentas familiares de los solicitantes correspondientes a 1988. Cabe entender por tanto que los criterios aplicados fueran iguales a los del año anterior.

Por ello, si los criterios han sido los mismos y los datos económicos prácticamente también, no se comprende cómo han podido experimentar variación en las cuotas un porcentaje tan elevado de antiguos residentes.

Se da además la circunstancia de que, por ejemplo, uno de los residentes nos expone en su queja cómo él debe pagar la cuota íntegra mientras que a su hermano se le ha asignado una deducción del 50%.

Comprobada la veracidad de estas afirmaciones en las Actas de la Junta de Calificación, hay que señalar que esta diferente asignación no se corresponde con lo determinado por el Reglamento en el último párrafo del artículo 6, según el cual: *‘la renta per cápita se obtendrá de las sumas de los ingresos líquidos totales en cómputo mensual de todos los componentes de la unidad familiar, dividida por el número de miembros componentes de la misma’*.

No puede servir de apoyo a esta diferente asignación el que el artículo 12 del Reglamento haya previsto expresamente que a los residentes que disfruten de algún tipo de beca, el importe de la misma les será tenido en cuenta a la hora de fijación de la cuota por la Junta de Calificación, puesto que la fijación de la cuota ha de hacerse en función de la renta per cápita determinada en el párrafo del artículo 6 arriba transcrito que determina que el importe de la beca sea considerado como ingreso líquido anual y por ello computado con los demás ingresos de la unidad familiar para ser luego dividido entre el número de miembros de la misma.

Todo lo hasta ahora expuesto nos inclina a pronunciarnos en pro de una revisión de las cuotas asignadas a los 92 jóvenes que han ostentado la condición de residentes en los dos últimos cursos y, en su caso, a la correspondiente modificación.

Esta modificación habría de limitarse a los casos en que de la revisión resultare posible la disminución de las cuotas asignadas, pues para el aumento de ellas habría que atenerse no al posible error (o incorrecta aplicación de la norma) padecido por la Administración, sino, en su caso, a la variación de la situación económica de la familia (artículo 8 in fine del Reglamento).

Cuarto.— El motivo de queja alegado en cuatro expedientes ha sido la *disconformidad con los criterios aplicados por la Junta en cuanto a valorar el aprovechamiento normalizado de los estudios que cursaban los solicitantes*, criterios que han determinado el que no se les concediera plaza.

Hay que decir que todos los reclamantes por este motivo habían ostentado la condición de residentes en

el curso 88/89, por lo que consideran que los criterios de valoración establecidos por la Junta de Calificación, además de violentar lo dispuesto en el artículo 14 del Reglamento, mediante una interpretación interesadamente restrictiva, incumplen lo dispuesto en el artículo 6.b del mismo, por el cual 'las solicitudes de prórroga de plaza gozarán de preferencia sobre las de nuevo ingreso'.

El Reglamento establece en el citado artículo 6 tres principios a los que deberá atenerse la valoración de solicitudes: el primero de ellos es la no discriminación por razón de sexo, lengua, raza, religión o ideología política; el segundo la preferencia de las solicitudes de prórroga sobre las de nuevo ingreso, y el tercero la prioridad de las rentas más bajas de entre todas las peticiones presentadas.

El Reglamento no establece ningún otro principio de selección ni marca un baremo respecto de las calificaciones obtenidas por los solicitantes en el curso anterior, por lo que a la hora de examinar y valorar las peticiones de ingreso la Junta habrá de conceder prioridad a las que provengan de jóvenes que el pasado año ostentaran la condición de residentes (solicitudes denominadas de prórroga de plaza).

Dentro de esta prioridad de principio, el Reglamento matiza un posible criterio de selección que impediría la prórroga de plaza y éste es '*en función de un aprovechamiento normalizado de los estudios que impida las prórrogas continuas en caso de constantes pérdidas de curso*' (artículo 14, último párrafo).

Es éste un criterio ciertamente confuso pues no determina exactamente qué considera por *prórrogas continuas* (más de dos, más de tres...) ni qué considera *constantes pérdidas de curso* (dos años consecutivos, tres años consecutivos...) aunque es claro que la utilización de estos adjetivos implica un criterio de reiteración y frecuencia que presupone que los residentes puedan, al menos, repetir un curso sin por ello perder su plaza en la Residencia.

Sin embargo, la Junta de Calificación en la sesión celebrada el 20 de septiembre del pasado año adoptó el acuerdo de establecer que 'el mínimo aprovechamiento normalizado de estudios que contempla el artículo 14 del Reglamento de Residencias... sea el 50% de las asignaturas correspondientes al curso 88-89, computando a su vez las asignaturas de cursos anteriores con matriculación en dicho curso'.

Esto ha determinado que se denegara la prórroga de plaza a muchos residentes por ejemplo no porque hubieran ya perdido un curso el año anterior y tuvieran que repetirlo por tercer año consecutivo, sino por no haber aprobado al menos el 50% de las asignaturas aunque fuera el primer año que se hubieran matriculado de ellas. También se ha aplicado este criterio no sólo a los casos de quienes efectivamente hubieran suspendido el 59% de las asignaturas sino también a aquellos que no se hubieran presentado a ellas. Así, por ejemplo, se da el caso de un estudiante rechazado aunque había aprobado las dos asignaturas a las que se presentó pero éstas no constituían el 50% del total del curso.

Esta interpretación efectuada por la Junta de Calificación hay que considerarla contraria al espíritu y al texto del artículo 14 del Reglamento y por ello cabe calificarla como contraria a derecho en razón de los principios constitucionales de legalidad y de seguridad

jurídica y de lo establecido en el Título Preliminar del Código Civil acerca de la aplicación y eficacia de las normas jurídicas, cuyo artículo 3.1 dispone que: '*las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto... atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquéllas*'.

Creemos que la interpretación de la Junta no ha atendido ni al sentido propio de las palabras empleadas por el artículo 14 del Reglamento ni al espíritu de la norma al establecer el párrafo que comentamos.

Cabe sostener también que esta interpretación contraria al Reglamento no queda subsanada por haber sido sustentada después por la Sra. Consejera del Departamento al desestimar los recursos de reposición interpuestos por los afectados, ya que, según dispone el artículo 50 de la Ley aragonesa 3/1984, de 22 de junio: '*las resoluciones administrativas no podrán vulnerar lo establecido en un reglamento aunque aquéllas tengan un rango formal igual o superior a éste*'.

Este precepto, que encuentra su precedente inmediato en el artículo 30 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, incorpora al derecho aragonés un principio básico del derecho administrativo cual es el de la inderogabilidad singular de los reglamentos.

Procede por ello recomendar la anulación formal de cuantas denegaciones de prórroga de plaza se hayan producido por causa de la aplicación del criterio del 50% de asignaturas aprobadas.

Quinto.— Incumplimiento de la Proposición no de Ley aprobada por las Cortes de Aragón sobre la Residencia Juvenil 'Baltasar Gracián'.

Con fecha 29 de junio de 1989, las Cortes aprobaron la *Proposición no de Ley 5/89* con el contenido siguiente: «Las Cortes de Aragón instan a la Diputación General de Aragón para que mantenga abiertas las residencias juveniles 'Salduba' y 'Baltasar Gracián' para los mismos servicios que vienen prestando y con la misma capacidad prevista o que actualmente poseen, procurando actualizarlos y mejorarlos de conformidad con las necesidades de cada momento, manteniendo en consecuencia las prestaciones y actualizando los recursos financieros necesarios».

Dejando a un lado todo lo relativo a la residencia 'Salduba', que no ha sido objeto de ninguna queja, en lo que a la residencia 'Baltasar Gracián' se refiere, las quejas aluden principalmente a:

a) Inadecuación del Reglamento de funcionamiento de residencias juveniles a las necesidades organizativas y funcionales de una residencia para jóvenes de las características de la 'Baltasar Gracián', según se puso de manifiesto en mayo del pasado año cuando los residentes hubieron de buscar cauces alternativos a los órganos de representación existentes.

b) Deterioro progresivo de las instalaciones existentes por falta de reposición de materiales y por falta de actividades con fines culturales, formativos o de ocio para los residentes. Aluden a cómo se van utilizando espacios de la residencia con fines distintos a los propios de los residentes y la carencia de dotaciones adecuadas para el estudio y las actividades complementarias.

c) Disminución efectiva del número de residentes a través de la aplicación de criterios restrictivos como los anteriormente señalados.

En lo que al número de plazas se refiere, la disminución experimentada sí que parece ser una realidad pues de las 192 plazas que constituyen la capacidad completa de la Residencia, el curso pasado se ocuparon 170 y éste únicamente 124, con lo que no se comprende la necesidad de utilizar criterios tan restrictivos como los empleados para evaluar las calificaciones de los solicitantes de prórroga de plaza.

Por último parece también evidente que existen en esa Residencia una serie de disfunciones que podrían estar basadas en el Reglamento de funcionamiento que actualmente se aplica, pues si el pasado curso los residentes utilizaron cauces alternativos a los órganos de representación que llegaron a tener eficacia ante la Sra. Consejera del Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo (Acuerdos de fecha 22 de mayo de 1989) este curso ha sido la Junta de Calificación la que ha interpretado el Reglamento de forma no ajustada ni a su letra ni al espíritu de la norma. Todo lo cual aconsejaría proceder a la revisión y, en su caso, modificación de este Reglamento o a la elaboración de una nueva norma específicamente destinada a la Residencia Juvenil 'Baltasar Gracián'.

Por todo lo expuesto, en uso de las facultades que me confiere el artículo 22 de la Ley reguladora de esta Institución he resuelto dirigirla a Vd. en tanto que titular del Departamento de la Diputación General de Aragón al que está adscrita la citada Residencia, las siguientes

RECOMENDACIONES Y SUGERENCIAS

1.^a) Recomendar encarecidamente que en lo sucesivo la Junta de Calificación se ajuste a los plazos legalmente señalados a la hora de evaluar las solicitudes de plaza, con el fin de no perjudicar innecesariamente a los interesados.

2.^a) Sugerir al Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo la conveniencia de modificar los tramos de renta per cápita señalados en el artículo 8 del Reglamento en concordancia con las variaciones anuales del IPC y con la cantidad en que anualmente se cifre la cuota mensual.

3.^a) Recomendar la revisión de las cuotas asignadas a los admitidos con prórroga de plaza, ateniéndose a las rentas acreditadas en el momento de haber efectuado la solicitud, a los criterios de asignación de cuota sustentados el pasado curso y a una correcta interpretación del artículo 12 del Reglamento en relación a los artículos 6.c, 2 párrafo, 7 y 8 del mismo.

4.^a) Recomendar formalmente la anulación de los acuerdos de la Junta de Calificación adoptados los días 20 y 21 de septiembre y 2 de noviembre del pasado año en lo relativo al criterio del 50% de asignaturas aprobadas, ajustándose en la evaluación de solicitudes a lo determinado en el artículo 14 del Reglamento y obrando en consecuencia con respecto a los que resultaron no admitidos por la aplicación del citado criterio.

Todo ello por estimar que la interpretación del artículo 14 efectuada no se ajusta a Derecho.

5.^a) Sugerir la conveniencia de entablar un diálogo con los jóvenes residentes al objeto de determinar si procede o no la modificación del actual Reglamento así como cuantas otras fórmulas pudieran acordarse en orden al mejor funcionamiento de la Residencia, a la adecuación de sus instalaciones y a las actividades que en ella puedan desarrollar los jóvenes.»

1.9.1 Derecho a la educación.

Las limitaciones al derecho constitucional a recibir una educación digna y en condiciones es, con mucho, el motivo principal de queja de los aragoneses, especialmente los de las zonas rurales, frente a la actuación de la Administración. No es una materia que se encuentre transferida a la Diputación General de Aragón y, por consiguiente, escapa a las facultades directas de supervisión del Justicia. Por ello se han remitido en un elevado número al Defensor del Pueblo, no obstante lo cual también se ha hecho uso con profusión de las facultades que la legislación y la doctrina del Tribunal Constitucional reconocen al Justicia a la hora de solicitar información previa directamente a los organismos competentes en la Comunidad Autónoma. Con independencia de que por dicha vía se han podido resolver algunos de los problemas concretos planteados, lo más importante es que permite detectar una serie de reclamaciones muy extendidas y arraigadas en las gentes de la Comunidad Autónoma.

a) *Conciertos con el MEC.* Este es un tema bastante extendido de preocupación, naturalmente cuando se produce el vencimiento de uno de dichos conciertos y se prevé su no renovación por la Administración. En términos generales hay que adelantar que en cuantos casos se nos han denunciado no se ha detectado irregularidad alguna en la actuación del MEC, que se ha ajustado a la legalidad vigente a la hora de decidir sobre la renovación o no de los conciertos. No es ése el problema que ha preocupado al Justicia, sino el constatar que bajo la relación jurídica que se da entre una empresa privada y el Ministerio existen unos intereses, unas expectativas y sobre todo unos derechos, de unas familias y muy especialmente de unos niños, que pueden ver frustradas sus posibilidades de acceder en condiciones de igualdad a la educación cuando no se les garantiza el poder continuar y finalizar los estudios iniciados en las condiciones económicas y en los centros elegidos. Sabemos que no estamos hablando de una situación a solucionar desde aquí y ahora, pero hemos creído conveniente dejar constancia de la existencia de ese problema, en absoluto solucionado con el actual sistema de conciertos, y llamar a la necesidad de una reflexión sobre el mismo.

k) *Escuelas rurales.* Son continuas las quejas que recibe el Justicia sobre la situación de la educación en el medio rural, en la que en el caso concreto de Aragón concurren elementos especialmente desgraciados. La difícil configuración geográfica de la Comunidad Autónoma, con muchos núcleos dispersos, de difícil acceso y escasa población, ha llevado a que siguiendo criterios de rentabilidad económica principalmente, se tendiera a agrupar las escuelas en un determinado núcleo urbano al que se desplazaban los niños de los del contorno. Al riesgo de accidentes en los desplazamientos que este sistema produce, hay que añadir la incidencia poblacional que a medio plazo produce, pues unos niños acostumbrados a vivir buena parte de su tiempo en los núcleos urbanos donde están las escuelas, encuentran posteriormente grandes dificultades de adaptación a sus localidades de origen, mucho más pequeñas y con mayores precariedades. La consecuencia es que este sistema influye indirectamente en la tendencia de los jóvenes a dejar sus pueblos buscando otros mayores, con mejores servicios y expectativas de futuro, contribuyendo a la despoblación de las regiones más deprimidas de nuestra Comunidad Autónoma, verdadero cáncer de Aragón.

Mantendremos siempre que si queremos mirar realmente por el futuro de nuestra Comunidad Autónoma, hemos de buscar solución al problema de su despoblamiento localizado y que, mientras un tema como el de la educación siga sin

depender de nosotros, hemos de poner todo nuestro esfuerzo para que no se llegue a situaciones irreversibles.

Afortunadamente, la sensibilidad no es fruto exclusivo de esta Institución, y a veces se produce la alegría de encontrar posturas favorables a la solución de determinados problemas. En este sentido, la reapertura, ampliamente comentada en su día en los medios de comunicación, de las escuelas de Cutanda y Pitarque, que llevaban años cerradas, supuso un enorme aliciente de cara a seguir trabajando en el camino iniciado. En su día agradecemos la buena recepción de la Dirección Provincial en Teruel del MEC y queremos reiterar dicho agradecimiento en este Informe.

Hay que hacer notar, sin embargo, que muchos padres ven con preocupación la reapertura de escuelas en sus pequeños pueblos pues ello supone con demasiada frecuencia privar a sus hijos de una serie de dotaciones escolares y de actividades extraescolares más amplias, que son las que venían recibiendo en el colegio comarcal agrupado, con mejores medios. Es indudable que este cambio de orientación en la política educativa, con todo y ser socialmente positivo, puede llegar a incidir negativamente si no se acierta a compaginar la reapertura de las escuelas con la dotación a las mismas de los medios necesarios para impartir la educación que la Constitución garantiza a los ciudadanos. Hemos de insistir pues en la necesidad de afrontar un continuado esfuerzo económico para dotar al medio rural de profesorado suficiente y medios adecuados para una completa formación.

No podemos cerrar este apartado sin hacer referencia a un tema que ha llamado la atención de la Institución. Cuando se manejan constantemente criterios de rentabilidad económica para el cierre de escuelas en núcleos rurales, no puede por menos que chocar la «generosidad» rayando en el derroche con que parece que se actúa en otros. Con motivo de unas quejas presentadas ante la Institución por el estado de las escuelas recién inauguradas en la localidad de Jarque de Moncayo, un asesor de la Institución giró una visita a las mismas. En dicha visita se pudo comprobar que el motivo concreto de la queja, los defectos en las nuevas instalaciones, parecían solucionados por lo que procedía el archivo de la queja sin que cupiera hablar de irregularidad administrativa. Pero se constató también cómo las instalaciones de la nueva escuela contaban con cuatro grandes aulas con capacidad para 40 alumnos cada una de ellas, siendo que la población escolar de Jarque de Moncayo no superaba los 60 niños, que dicha población estaba en regresión y que no se esperaba el que a dichas escuelas se llevaran niños de otras localidades cercanas. Teniendo en cuenta, pues, que se había levantado un caro edificio muy superior a las necesidades reales de la localidad y que además dichas instalaciones se encontraban totalmente equipadas para atender a una población infantil inexistente, no estaría de más aquilatar al máximo los criterios que se siguen a la hora de decidir las condiciones de las nuevas escuelas y la compra del material destinado a las mismas, no fuera que por un lado y en forma totalmente innecesaria se gastara el dinero que tan necesario es en otros puntos. Se trata de una cuestión imposible en estos momentos de analizar a fondo con los medios con que cuenta la Institución, pero sobre la que nos ha parecido oportuno llamar a la reflexión.

c) *Supresión de centros.* Determinadas quejas han sido producidas por la preocupación de los padres derivada de la supresión del centro donde sus hijos venían cursando estudios, con la consiguiente necesidad de su traslado a otro distinto.

mentar la presente queja. En el barrio de San Miguel de Tarazona venían dándose clases de preescolar en un centro denominado «Juan Narro». Dicho centro había sido acondicionado por el Ayuntamiento de Tarazona con un importante costo económico en función de un acuerdo con el anterior Director Provincial del MEC en Zaragoza para que siguiera prestando servicio a los habitantes de dicho barrio. Con la apertura del colegio público Moncayo en el casco urbano de Tarazona se produjo la protesta de la Asociación de Padres del mismo porque en el año 1989 no se pusiera en marcha un aula prevista, por falta de un maestro. Ante la resonancia pública de la protesta, la Dirección Provincial del MEC optó por trasladar a dicho centro al maestro que prestaba sus servicios en el centro «Juan Narro» argumentando que la enseñanza de preescolar que se daba en el mismo no era obligatoria. Esta decisión, tomada de repente y sin advertencia a los afectados, motivó su queja ante el Justicia de Aragón.

El detenido estudio de los antecedentes del caso puso de relieve que la inscripción de los niños que acudían al «Juan Narro» se había producido al sacar dichas plazas a oferta la Dirección del colegio público de Tarazona, con lo que se daba a entender que el mismo mantendría sus puertas abiertas durante todo el año, en función de lo cual hicieron los padres las matrículas. La supresión de las clases se producía una vez iniciado el curso, cuando los padres difícilmente podían encontrar otra opción y sin tener en cuenta que se lesionaban los legítimos derechos de éstos, que no habían hecho sino responder a una oferta de la Administración. Por dichos motivos, el Justicia de Aragón interesó informalmente del MEC que se replanteara la decisión tomada y la Sugerencia del Justicia fue aceptada sin necesidad de recomendación formal, reanudándose las clases que se continúan normalmente en la actualidad.

d) *Asignación de centro.* Una serie de quejas presentadas ante la Institución hacían referencia a que el centro asignado se encontraba más distante del domicilio que otros colegios públicos en los que existían plazas libres. Este tipo de quejas se centraba exclusivamente en Zaragoza capital y en todos ellos se informó al interesado del cauce adecuado para hacer valer su derecho ante el MEC, sin perjuicio de la decisión final que se pudiera adoptar, ya que en la actuación supervisada no se detectaba en principio irregularidad formal de ningún tipo habida cuenta los antecedentes.

e) *Problemas específicos derivados de la personalidad o situación concreta de los alumnos.* Se trataba siempre de cuestiones muy particularizadas, unas veces por tratarse de niños precisados de educación especial con grandes dificultades de traslado hasta el centro especializado desde su lugar de residencia; otras porque los niños tenían dificultades para la utilización de los medios normales en las escuelas, como es el caso de los niños con problemas de crecimiento; y otros, en fin, por tratarse de niños de difícil convivencia, contra los que se producía un rechazo por parte de los restantes alumnos y especialmente de los padres de éstos. En todos estos casos, el Justicia intentó la mediación para la obtención de una solución respetuosa con los derechos de todos los afectados, que se obtuvo en aquellos casos en que dependían de las respectivas Direcciones Provinciales del MEC, en Zaragoza en un supuesto y en Teruel en el otro, y que finalizaron con su remisión a Madrid cuando se trataba de un problema de índole más general, como el que afectaba a los niños con problemas de crecimiento.

1.9.2 Medios.

Diversas asociaciones de padres e incluso directores de

Queja núm. 983/88.— Entre las varias existentes, cabe

algunos colegios públicos, especialmente de Zaragoza, se han dirigido al Justicia solicitando su mediación para que se les reparara o habilitara alguna instalación que precisaban. Hemos de decir que al respecto hemos encontrado la mejor recepción por parte de la Dirección Provincial del MEC, lo que ha permitido encontrar una solución satisfactoria en la mayoría de los casos, sin perjuicio de que algunos, por su mayor envergadura o carácter genérico, se hayan remitido a las instancias centrales para su resolución.

1.9.3 Trato.

Al igual que en el anterior Informe, recogemos bajo este epígrafe aquellas actuaciones que podrían considerarse como violadoras de los derechos del estudiante como persona. La importancia de estas cuestiones, más que en su número e incluso en su trascendencia, viene motivada por el hecho de que los presentadores de la queja son siempre los propios niños, incluso a veces con edades muy tempranas, como corresponde a estudiantes de 3.º, 4.º ó 5.º de EGB, y ponen de relieve no sólo sus preocupaciones, sino algo tan esperanzador como es su deseo de luchar utilizando los cauces institucionales por conseguir aquello que consideran es su derecho.

En un caso, en el que fue imposible a la postre identificar al firmante aunque se intentó, se denunciaban malos tratos leves por parte de un profesor; en otro se exigía simplemente que por parte del MEC se contestara a la queja que se le había remitido; y en otro, posiblemente el más anecdótico, los alumnos de un colegio público se consideraban discriminados por el hecho de que en las comidas, que compartían con los profesores del centro, éstos tuvieran derecho a refrescos y comida especial, mientras ellos debían beber agua y tomar el menú fijo previsto. Insistimos en que lo importante de este tipo de quejas no es otra cosa que el valor ejemplar de las mismas acerca de la mentalidad y hábitos de nuestros jóvenes. En todos los casos, al mismo tiempo que se daban explicaciones del porqué no podía hablarse de una irregularidad administrativa que justificara la intervención de la Institución, el Justicia se ha esforzado por contestar detalladamente a los niños dándoles explicaciones de las competencias de esta Institución y de cuáles son sus derechos y obligaciones como alumnos. Es decir, siempre que se ha recibido una queja de un niño, se ha dado absoluta prioridad a ponerle de relieve que su queja había sido atendida y analizada con seriedad y que se le respondía como a un ser humano sujeto de derechos, con independencia de que tuviera razón o no fuera importante el contenido de la protesta.

Por su relación genérica con la materia de educación queremos dejar aquí citadas otras dos quejas que han motivado una Recomendación del Justicia.

Queja núm. 762/88.— En la que ante la denuncia de una persona a quien la Universidad de Zaragoza había denegado el traslado de su expediente y tras las oportunas gestiones, si bien se indicó a la interesada que no apreciábamos irregularidad administrativa alguna en la decisión de fondo, sí que, ante la parquedad de la notificación que en su día se le hizo, carente prácticamente de motivación y en la que no se incluían fundamentos legales ni se indicaban los plazos para acudir a la vía jurisdiccional, se formuló Sugerencia a la Universidad para que en sus actuaciones se cumpliera en sus estrictos términos lo establecido en la Ley de Procedimiento Administrativo.

Queja núm. 1.008/88.— En este caso una asociación de

artistas plásticos que había presentado un proyecto a una convocatoria de los Servicios de Educación del Ayuntamiento de Zaragoza, se quejaba de que el Ayuntamiento pretendiera retener los originales de la documentación presentada una vez resuelta la convocatoria y asignado el trabajo a otras personas.

El Justicia remitió Sugerencia de carácter general sobre esta cuestión:

«Sugerir la conveniencia de proceder a la entrega de los originales presentados y no aceptados en las distintas convocatorias públicas, estableciéndose en las correspondientes bases la forma, tiempo y lugar en que se procederá a su devolución o entrega.»

Al mismo tiempo que se sugería la devolución de los originales específicos a que se refería la queja, por considerar que se trataba de un derecho del ciudadano incluso aunque no lo hubiera solicitado expresamente.

El Ayuntamiento en un primer momento no devolvió la información solicitada a los interesados sino que la remitió al Justicia para que fuera éste el que se la hiciera llegar. Comprobado que no se trataba de la documentación original, sino de fotocopia, y entendiendo que en una correcta actuación administrativa correspondía única y exclusivamente al Servicio de Educación que recibió la documentación en su día efectuar la debida devolución de la misma, el Justicia formuló nueva Sugerencia en los términos que a continuación se expresan:

«Me permito reiterarle formalmente las Sugerencias efectuadas y recomendarle que sin demora se adopten las medidas pertinentes para la devolución a sus autores de todos los ejemplares originales de proyectos presentados para el banco de actividades que no hubieran sido aprobados, recomendando también que no se guarde ninguna copia de los mismos en la dependencia del Servicio de Educación.»

1.10 Funcionarios.

	1989	1988	Total
— <i>Quejas recibidas</i>	50	36	86
— <i>Quejas archivadas</i>	33	36	69
— <i>Quejas en tramitación</i>	17	0	17

Teniendo en cuenta que es función del Justicia tutelar que por parte de la Administración se respeten los derechos individuales y colectivos reconocidos por el Estatuto de Autonomía y que éste se remite directamente a los derechos reconocidos por la Constitución, cabe concluir que la violación del derecho constitucional que más lleva a los funcionarios, o a quienes pretenden serlo, a dirigirse en queja al Justicia, es la violación del artículo 23.2 de la Constitución, que garantiza el derecho de todo ciudadano a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que marquen las leyes.

Este año, siguiendo la tónica del pasado, el mayor número de quejas promovidas sobre esta materia afectaba al procedimiento de ingreso, en especial a aquellas convocatorias cuyo sistema de acceso es concurso o concurso-oposición. Le siguen en importancia las irregularidades en materia de determinación del destino y las discriminaciones de que algunas personas se sienten objeto en el desempeño de sus funciones.

1.10.1 Acceso y movilidad en la función pública.

En este campo cabría destacar que se han seguido reci-

biendo quejas en la Institución contra el hábito de cobrar una cuota de inscripción para poder presentarse a las oposiciones, tanto de la Comunidad Autónoma como del Estado, pues se denuncia como una violación al derecho al libre acceso a la función pública en condiciones de igualdad, dada la desigualdad económica existente entre los aspirantes.

Se trata de una cuestión que ya tuvimos ocasión de tratar durante el año 1988. Al respecto, remitimos el tema al Defensor del Pueblo por lo que hace a la Administración del Estado y formulamos Sugerencia formal a la Diputación General de Aragón para que estudiara la posibilidad de suprimir dicha exigencia que, efectivamente, podía afectar al derecho de acceso en condiciones de igualdad. La Diputación General de Aragón contestó en su día que la cantidad exigida era mínima de cara a considerar que pudiera producir desigualdades y sin embargo contribuía a evitar que se presentaran personas que no estuvieran realmente interesadas, en pruebas ya recargadas de gente, por lo que se consideraba oportuno mantener tal criterio y en consecuencia se rechazaba la Sugerencia del Justicia (ver pág. 109 Informe 1988).

En todos los casos se informó a los interesados de cuál había sido nuestra actuación y la postura ya manifestada de la Diputación General de Aragón al respecto.

Queja núm. 765/88.— Una persona se dirigió al Justicia quejándose de que en la convocatoria de una plaza para educación de adultos hecha por un Ayuntamiento, se incluyera como requisito el estar empadronado en la localidad o zona, lo que entendía suponía una violación de los derechos de igualdad en el acceso al trabajo en la Administración pública e iba contra el derecho a la libertad de domicilio. Tras requerir la oportuna información comprobamos que la convocatoria se hacía en virtud de un convenio suscrito entre la Diputación Provincial de Zaragoza y el INEM en el marco del Plan Provincial de Educación de Adultos. Esta constatación nos llevó a examinar los Boletines Oficiales de la Provincia desde dicho convenio y comprobamos que tal actuación era una constante en todas las convocatorias que se hacían por parte de los Ayuntamientos, todos los cuales incluían como requisito el empadronamiento.

El Justicia entendió que, efectivamente, tal medida iba en contra del legítimo derecho a la igualdad entre todos los españoles. En virtud de ello se formuló Recomendación formal a la Diputación Provincial de Zaragoza, para que a su vez la transmitiera a todos los Ayuntamientos intervinientes en el Plan de Educación de Adultos de la Provincia de Zaragoza. No se ha tenido respuesta por parte de la DPZ.

Queja núm. 822/88.— Hacíamos referencia a esta queja ya en nuestro anterior Informe, págs. 107 a 109, por la especial importancia de la misma que denunciaba el que por parte de la Diputación General de Aragón no se había respetado a la hora de las pruebas lo anunciado en la convocatoria de una oposición. Decíamos en dicho Informe que se había formulado Recomendación formal y que la DGA había contestado que la asumiría «en la medida en que la misma esté en correspondencia con los criterios del Tribunal Constitucional en su calidad de más alto intérprete de la Constitución y con los del Tribunal Supremo en cuanto a la legalidad se refiere».

La ambigüedad de la respuesta de la Diputación General de Aragón y el constatar que la prueba celebrada había adquirido firmeza al tomar posesión quienes la superaron, llevó al Justicia a dirigirse de nuevo a la DGA el 6 de abril de 1989 con un escrito que decía así:

«La Ley de las Cortes de Aragón que regula la

actividad del Justicia determina que en el Informe anual de la Institución se recogerán las Sugerencias que hubiere efectuado y se especificará muy especialmente si fueron seguidas o no por el órgano administrativo al que se dirigieron. Esta obligación legal, unida a la obligación que todos los organismos administrativos tienen de colaborar con el Justicia y sin perjuicio de que es al órgano administrativo al único que compete decidir su postura, siguiendo o no la Sugerencia del Justicia, exige que cuando menos la respuesta que se dé a las sugerencias remitidas sea todo lo clara e inequívoca que es de esperar.

En relación con la queja de referencia, consta a esta Institución que nuestra Sugerencia no se ha seguido en cuanto al punto primero de la misma, pues las plazas derivadas de la convocatoria se han asignado, pero seguimos sin saber si la Diputación General de Aragón está dispuesta o no a seguirla en los puntos segundo y tercero, sin que estimemos que la ambigüedad de la respuesta sea la procedente, ni parezca adecuado el que se nos diga que el respeto a las propias convocatorias y la eliminación de 'subjetivismos' en los criterios de selección de personal se aplicarán 'en la medida que estén en correspondencia con los criterios del Tribunal Constitucional...'

Por todo lo expuesto y en virtud de las facultades que me confiere la legislación vigente en la Comunidad Autónoma de Aragón, he tomado la siguiente

RESOLUCION

Recordar formalmente a esa Consejería la obligación legal de responder con claridad y precisión a las sugerencias del Justicia de Aragón, de forma que no pueda caber duda al mismo, ni posteriormente a las Cortes de Aragón, de cuál ha sido la postura del órgano administrativo destinatario de la sugerencia respecto de la misma.

Espero tenga V.E. a bien atender este recordatorio de cara al futuro y dar las instrucciones precisas para que se conteste con concreción acerca de la postura de esa Consejería frente a los tres puntos de nuestra Sugerencia de referencia.»

La respuesta de la Diputación General de Aragón fue esta vez rápida y precisa, comprometiéndose a poner en práctica de inmediato la Sugerencia efectuada, por lo que pudo procederse al archivo definitivo de la queja.

Queja núm. 943/88.— Presentaba esta queja una persona, funcionario interino de la Diputación General de Aragón, quien no había superado un concurso-oposición convocado para cubrirla en propiedad al haber obtenido una puntuación muy baja en la prueba consistente en una entrevista personal, mientras que su puntuación había sido de las más altas en la prueba objetiva inicial.

Solicitada información de la Diputación General de Aragón, se nos informó entre otras cosas que

«en cuanto a los méritos aportados por los restantes aspirantes a plazas de la categoría, fueron variados de acuerdo con su vida profesional y su particular situación familiar, siendo en todo caso valorados por el Tribunal de acuerdo con el baremo establecido.»

A la vista de dicha información, entendiendo que la valoración de cuestiones de índole personal para el acceso a la función suponía una violación del artículo 14 de la Constitución, con fecha 20 de abril de 1989 se formuló a la Diputación General de Aragón Sugerencia formal en el siguiente sentido:

«1.º— Se anule de oficio la resolución por la que se adjudican definitivamente las plazas convocadas en la Orden de 22 de octubre de 1987.

2.º— Que en lo sucesivo se realicen las distintas convocatorias de provisión de plazas de acuerdo con los preceptos recogidos en la Ley 30/84 y Real Decreto 2.223/84, de 19 de diciembre.»

La respuesta de la DGA fue en cierto modo sorprendente, pues entendía que al no haber impugnado en su día las bases de la convocatoria, ni el baremo, se interpretaba que el presentador de la queja había admitido aquellos sin que pudiera presentar después reclamación alguna. Con independencia de que la Administración es muy dueña de seguir o no las Sugerencias del Justicia, lo que parecía chocante era esa transmisión tácita de responsabilidades al ciudadano en una materia en que la responsabilidad sobre la legalidad o no de la vía seguida incumbía tan sólo a la Administración convocante.

Por este motivo el Justicia tomó una doble decisión.

En cuanto al expediente de queja en concreto, proceder a su archivo entendiendo que la Sugerencia formulada a la Diputación General de Aragón había sido rechazada poniendo así fin al mismo, a cuyos efectos se remitió al Consejero de Presidencia escrito en los siguientes términos:

«Creo necesario indicarle que las motivaciones de mi Sugerencia se basaban en considerar contraria a los principios constitucionales y los que rigen el acceso a la función pública, la inclusión en las bases de una convocatoria de concurso-oposición de un requisito o baremo que por ignorar dichos principios va, en mi opinión, en contra de la Constitución, sin que esa inconstitucionalidad pueda quedar subsanada por una supuesta 'admisión' por el concursante de dicho baremo, deducida de una falta de impugnación de las bases de la convocatoria.

En cualquier caso, tomo nota de la postura de esa Diputación General de Aragón contraria a mi Sugerencia y de conformidad con lo que dispone el artículo 22.5 de la Ley 4/1985, de 27 de junio, por la que se rige esta Institución, doy las instrucciones pertinentes para que se haga constar en el Informe anual de 1989 dicha postura.»

Y en cuanto al problema general de fondo detectado, el Justicia acordó incoar un expediente de oficio para analizar en profundidad las convocatorias de acceso y ascenso en la función pública convocadas en la Comunidad Autónoma, con vistas a decidir sobre la necesidad de una actuación concreta de la Institución en el ejercicio de sus funciones.

Con independencia del referido expediente de oficio al que inmediatamente haremos mención, en relación con este tema y en expedientes de queja 714/88 y 863/88, el Justicia formuló sendas Sugerencias a los Ayuntamientos de Zaragoza y Calatayud respectivamente indicándoles que las convocatorias debían hacerse con absoluto respeto a los requisitos previstos en la legislación vigente.

Queja núm. 958/88.— Cabe incluir dentro de este apartado también las quejas en su día presentadas por una serie de personas que habiendo optado a cuatro plazas de gestores territoriales convocadas por la Diputación General de Aragón, habían denunciado ante el Justicia supuestas irregularidades en la solución del concurso público y en la forma de presentación de la documentación, que la Diputación General exigía fuera en mano en el Servicio de Ordenación Territorial, no admitiéndose la depositada en Correos. Tras un detenido estudio de toda la documentación recabada, el Justicia apreció

la procedencia en buena parte de las quejas presentadas y en consecuencia formuló a la Diputación General de Aragón Recomendación formal del siguiente tenor:

«1.º— Que en todo anuncio de concurso que en lo sucesivo se efectúe por ese Departamento se incluya la posibilidad indistinta de entregar las proposiciones en mano o por correo, sin perjuicio de establecer además otras modalidades de entrega en función del objeto específico de cada contratación.

2.º— Que se respete escrupulosamente el sistema de valoración y procedimiento de adjudicación señalado en los pliegos de prescripciones generales de cada convocatoria.

3.º— Que siempre en la convocatoria se designe a personas distintas para efectuar la valoración de las propuestas, el órgano o autoridad competente para la adjudicación respete los criterios evaluatorios de éstas limitándose a decidir alternativamente entre:

a) La proposición que hubiera obtenido mayor puntuación.

b) La más ventajosa económicamente entre propuestas de igual puntuación.

c) Declarar desierto el concurso.

4.º— Considerar nulo el procedimiento seguido para la adjudicación de los trabajos de gestor territorial en las zonas de Albarracín, Sobrarbe, Canal de Berdún y ordenar lo procedente para efectuar una nueva convocatoria conforme a las recomendaciones anteriores.

5.º— Hacer extensiva la Recomendación cuarta a cuantas adjudicaciones pudieran haberse efectuado en función de pliegos de prescripciones generales idénticos a los aquí examinados.»

Queja núm. 335/89.— El presente expediente fue incoado de oficio por el Justicia de Aragón con la finalidad de llevar a cabo un análisis en profundidad de la situación en que se llevaban a cabo por las distintas Administraciones de la Comunidad Autónoma los concursos-oposiciones que convocaban para ocupar plazas en las mismas. La importancia del tema, su trascendencia y la coincidencia de su finalización con la fecha de preparación del presente Informe anual, nos ha hecho abandonar la idea inicial de emitirlo mediante un informe monográfico y optar por reproducirlo como contenido específico de este Informe anual. Durante el tiempo de funcionamiento de la Institución han sido numerosas las quejas presentadas en relación con la forma de llevarse a cabo las pruebas de acceso a la función pública local, autonómica o periférica. En muchas de ellas se ha constatado la veracidad de las denuncias planteadas y se han dirigido, en consecuencia, las oportunas Sugerencias a las Administraciones afectadas para que rectifiquen su proceder.

Con independencia de la tramitación y seguimiento de los expedientes abiertos a petición de parte interesada, el Justicia de Aragón, al amparo de las facultades que le confiere el artículo 13 de la Ley 4/1985, de 27 de junio, de las Cortes de Aragón, acordó abrir expediente de oficio con la finalidad de llevar a cabo la investigación del ajuste a la legalidad de las convocatorias de pruebas selectivas para el acceso a la función pública aragonesa, local o periférica aparecidas durante el año 1989 (expediente 335/89).

Un primer análisis de las convocatorias de pruebas selectivas ha puesto de manifiesto que las irregularidades son mucho más frecuentes en las corporaciones locales que en la Administración de la Comunidad Autónoma o en la Administración periférica del Estado en Aragón. Tal vez por la

mayor dificultad que entraña en el momento presente la determinación de la normativa aplicable a la función pública local.

Por esta razón el Informe se centra exclusivamente en las convocatorias aprobadas por las corporaciones locales para el ingreso del personal funcionario o laboral, fijo o temporal, a su servicio. De manera que no se han tenido en cuenta las convocatorias de plazas de promoción interna ni las encaminadas a la contratación de interinos.

De las convocatorias de pruebas para el ingreso al servicio de las corporaciones locales aragonesas se han analizado, con mayor detenimiento, 9 para funcionarios, 23 para personal laboral indefinido y 53 para personal laboral temporal.

En este Informe se expone, en primer lugar, la legislación aplicable al personal al servicio de las corporaciones locales; en segundo lugar, se pormenoriza lo más destacable, a nuestros fines, de la legislación que rige la selección de dicho personal; en tercer lugar, se ponen de manifiesto las irregularidades más importantes observadas al comparar la normativa señalada con los requisitos y circunstancias contenidos en las convocatorias objeto de análisis.

II.— Legislación aplicable al personal al servicio de las corporaciones locales aragonesas.

a) Artículo 14 de la Constitución: principio de igualdad de los españoles ante la ley, concretado en el artículo 23.2 en el «derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos con los requisitos que señalan las leyes». Artículo 103.3: el acceso a la función pública ha de realizarse de acuerdo con los principios de mérito y capacidad. Asimismo, el artículo 149.1.18 de la Constitución que declara competencia exclusiva del Estado «las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas».

b) Los funcionarios al servicio de la Administración local se rigen, como todos los funcionarios, por lo dispuesto en la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Administración pública y en los artículos 89 a 104 de la Ley 7/1985, reguladora de las Bases de Régimen Local; por lo dispuesto en las normas dictadas por el Estado en desarrollo de estas Bases (Real Decreto 1.174/1987, de 18 de septiembre, por el que se regula el Régimen Jurídico de los Funcionarios de la Administración Local con habilitación de carácter nacional). En lo no dispuesto por esta legislación, los funcionarios al servicio de la Administración local se rigen por la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas en los términos del artículo 149.1.18 de la Constitución (artículo 92.1 LRBRL).

Al personal laboral al servicio de las Corporaciones locales le son aplicables las normas comunes que rigen el acceso a la función pública. Su régimen jurídico es el establecido por la legislación laboral.

III.— Legislación que rige la selección del personal al servicio de las Corporaciones locales aragonesas.

1. La oferta de empleo público de las Corporaciones locales.

Las Corporaciones locales aprobarán y publicarán anualmente, dentro del plazo de un mes desde la aprobación de su Presupuesto, la oferta de empleo público para el año corres-

pondiente, ajustándose a la legislación básica del Estado sobre función pública y a los criterios que reglamentariamente se establezcan en desarrollo de la normativa básica estatal para su debida coordinación con las ofertas de empleo del resto de las Administraciones públicas (artículo 128.1 del T.R. de 1986 y artículo 91.1 de la LRBRL).

La legislación básica del Estado está contenida en el artículo 18 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto. Los criterios de coordinación de la oferta de empleo público para las Corporaciones locales fueron establecidos, para 1986, por el Real Decreto 352/1986, de 10 de febrero, y siguen estando vigentes por declaración expresa de la disposición adicional séptima del Real Decreto 315/1989, de 31 de marzo, que aprueba la oferta de empleo público de la Administración civil del Estado para 1989.

Aprobado el presupuesto de cada Corporación local, las plazas dotadas en la plantilla, tanto de personal funcionario como de personal laboral, que no puedan ser cubiertas con los efectivos de personal existente, constituirán la oferta de empleo público de cada Corporación.

La oferta de empleo público deberá especificar las plazas que deban ser objeto de provisión en el presente ejercicio presupuestario y las previsiones temporales para la provisión de las restantes.

No podrá nombrarse personal interino para plazas que no se hayan incluido en la oferta de empleo público salvo cuando se trate de vacantes realmente producidas con posterioridad a su aprobación, de plazas que continúen vacantes una vez concluidos los correspondientes procesos selectivos o de sustituciones.

El personal que ostentare la condición de interino cesará automáticamente al tomar posesión como funcionario de carrera los aspirantes aprobados en la respectiva convocatoria.

Los pequeños municipios que carezcan de capacidad de gestión para elaborar su oferta de empleo podrán solicitar la asistencia técnica de la Diputación Provincial respectiva.

Las determinaciones relativas a sistemas de selección, porcentaje o número de plazas reservado a promoción interna y demás especificaciones no deben figurar en el acuerdo aprobatorio de la oferta de empleo sino únicamente en las convocatorias que se formulen con posterioridad.

2. Las convocatorias de pruebas de selección para cubrir las vacantes ofertadas.

En particular, la selección de todo el personal al servicio de las Corporaciones locales, sea funcionario o laboral, debe realizarse de acuerdo con la oferta de empleo público, mediante convocatoria pública y a través del sistema de concurso, oposición o concurso-oposición libre, en los que se garantice, en todo caso, los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad (artículo 91.2 de la LRBRL).

De modo que la selección ha de ajustarse a la legislación básica del Estado sobre función pública (artículos 18 y 19.1 y 3 de la Ley 30/1984), a las normas específicas de la LRBRL, así como a los reglamentos que las desarrollan (Real Decreto 1.174/1987, de 18 de septiembre); en lo no previsto en ellas, será aplicable la reglamentación que para el ingreso en la función pública establezca la respectiva Comunidad Autónoma y, supletoriamente, el T.R. de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, y el Real Decreto 2.223/1984, de 19 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de ingreso del personal al servicio de la Administración del Estado.

La publicación de la oferta de empleo público obliga a los órganos competentes a proceder, dentro del primer trimestre de cada año natural, a la convocatoria de las pruebas selectivas de acceso para las plazas vacantes comprometidas en la misma y hasta un 10% adicional. Tales convocatorias indicarán el calendario preciso de realización de las pruebas que, en todo caso, deberán concluir antes del 1 de octubre de cada año, sin perjuicio de los cursos selectivos de formación que se establezcan (artículo 18 de la Ley 30/1984).

Podrá reservarse en cada convocatoria el número que se considere oportuno de las vacantes convocadas para ser provistas por el sistema de promoción interna (ver nuevo artículo 22.1 Ley 30/1984, redacción de 1988).

De acuerdo con la Ley 13/1982, de 7 de abril, las convocatorias para ingresar en la función pública local no podrán establecer exclusiones o discriminaciones por razón de limitación física o psíquica, salvo en los casos en que sea incompatible con las funciones o tareas correspondientes, e incluirán las posibles adaptaciones de tiempo y medios para las pruebas selectivas.

En las convocatorias de ingreso para personal laboral se establecerá además una reserva de plazas para personas con minusvalías, que permitan alcanzar progresivamente el 2 por ciento de su plantilla, en relación con lo previsto en la Ley 13/1982.

Los tribunales o las comisiones de selección no podrán aprobar ni declarar que han superado las pruebas selectivas un número superior de aspirantes al de plazas convocadas. Cualquier propuesta de aprobados que contradiga lo anteriormente establecido será nula de pleno derecho (artículo 18 de la Ley 30/1984).

En ningún caso será necesaria la previa inscripción en las oficinas de empleo para participar en los procesos selectivos derivados de las ofertas de empleo público, salvo cuando, según las previsiones del convenio colectivo, hubiera de aplicarse el procedimiento especial para provisión de puestos mediante contratos de duración determinada (Real Decreto 315/1989, de 31 de marzo, y Decreto 85/1989, de 4 de julio, de la Diputación General de Aragón).

Los anuncios de convocatorias de pruebas de acceso a la función pública local deberán publicarse en el Boletín Oficial del Estado. Las bases se publicarán en el Boletín Oficial de la Provincia, salvo las relativas a las convocatorias de pruebas selectivas para la obtención de la habilitación de carácter nacional, que se publicarán en el Boletín Oficial del Estado (artículo 97 de la LRBRL).

Las convocatorias, según el artículo 26 de la Ley 1/1986, de las Cortes de Aragón, el artículo 18 del Decreto 122/1986, de la Diputación General de Aragón, y el 14 del Real Decreto 2.223/1984, aplicables supletoriamente, deberán contener al menos los siguientes requisitos y circunstancias:

- a) El número y características de las plazas convocadas, el cuerpo o categoría laboral a que corresponden y el porcentaje que se reserva para la promoción interna.
- b) Declaración expresa de que los tribunales o las comisiones de selección no podrán aprobar ni declarar que han superado las pruebas selectivas un número de aspirantes superior al de plazas convocadas.
- c) Dirección a que deben dirigirse las instancias y plazo de presentación de las mismas.
- d) Condiciones o requisitos que deben reunir o cumplir los aspirantes.
- e) Pruebas selectivas que hayan de celebrarse y, en su caso, relación de méritos que han de ser tenidos en

cuenta en la selección, así como los criterios y normas de valoración.

f) Designación del tribunal calificador o comisión de selección que haya de actuar.

g) Sistema de calificación.

h) Programa que ha de regir las pruebas, o indicación del Boletín Oficial en que se hayan publicado con anterioridad.

i) Calendario previsto de realización de las pruebas, teniendo en cuenta que desde la terminación de un ejercicio y el comienzo del siguiente deberá transcurrir un plazo mínimo de 48 horas y máximo de 20 días.

j) Orden de actuación de los aspirantes según el resultado del sorteo previamente celebrado.

k) Determinación de las características y duración del curso de formación y del período de prácticas cuando proceda.

l) La cuantía, en su caso, de los derechos de examen.

ll) El modelo de instancia.

Las bases de la convocatoria vinculan a la Administración, a los órganos de selección que hayan de juzgar las pruebas y a quienes participen en las mismas. Las convocatorias, o sus bases, una vez publicadas, solamente podrán ser modificadas con sujeción a las normas de la Ley de Procedimiento Administrativo, excepto el aumento de las vacantes convocadas, si viniese impuesto por necesidades del servicio, dentro de los límites de la oferta anual de empleo público. En este supuesto no será preceptiva la apertura de un nuevo plazo de presentación de instancias.

La convocatoria, sus bases y cuantos actos administrativos se deriven de ella y de la actuación de los órganos de selección, podrán ser impugnados por los interesados en los casos y en la forma previstos en la Ley de Procedimiento Administrativo.

Los requisitos generales para ser admitido a las pruebas para el acceso a la función pública, son los siguientes:

- a) Ser español.
- b) Tener cumplidos 18 años de edad.
- c) Estar en posesión del título exigible, o en condiciones de obtenerlo, en la fecha en que termine el plazo de presentación de instancias, en cada caso.
- d) No padecer enfermedad o defecto físico que impida el desempeño de las correspondientes funciones.
- e) No haber sido separado mediante expediente disciplinario, del servicio al Estado, a las Comunidades Autónomas, o a las entidades locales, ni hallarse inhabilitado para el ejercicio de funciones públicas.

La selección del personal laboral y de los funcionarios sin habilitación de carácter nacional es competencia de cada Corporación local y debe realizarse de acuerdo con la oferta de empleo público, mediante convocatoria pública y a través del sistema de concurso, oposición o concurso-oposición libre en los que se garanticen en todo caso los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad (artículos 19 de la Ley 30/1984; 91.2, 100 y 103 de la LRBRL).

Según el T.R. de 1986, el ingreso en la *Subescala Técnica de Administración general* se hará por oposición libre y se precisará estar en posesión del título de Licenciado en Derecho, en Ciencias Políticas, Económicas o Empresariales, Intendente Mercantil o Actuario.

El ingreso en la *Subescala Administrativa de Administración General* se hará por oposición libre, y se precisará estar en posesión del Título de Bachiller, Formación Profesional de segundo grado, o equivalente.

El ingreso en la *Subescala Auxiliar de la Administración General* se hará por oposición libre, con exigencia, en todo caso, del título de Graduado Escolar, Formación Profesional de primer grado o equivalente.

El ingreso en la *Subescala Subalterna de Administración General* se hará por concurso, oposición o concurso-oposición libre, según acuerdo de la Corporación, y con exigencia del certificado de escolaridad.

El ingreso en la *Subescala Técnica de Administración Especial* se hará por oposición, concurso o concurso-oposición libre, según acuerde la Corporación respectiva, y se requerirá estar en posesión del título académico o profesional correspondiente a la clase o especialidad de que se trate.

El ingreso en la *Subescala de Servicios Especiales de Administración Especial* se hará por oposición, concurso o concurso-oposición libre, según acuerde la Corporación respectiva, sin perjuicio de lo que dispongan las normas específicas de aplicación a los funcionarios de Policía Local y del Servicio de Extinción de Incendios.

En tanto se aprueben las normas estatutarias de los *Cuerpos de Policía Local*, el ingreso como Guardia de la Policía Local se hará por oposición, exigiéndose no exceder de 30 años de edad y acreditar las condiciones físicas que se determinen (disposición transitoria 4 del T.R. de 1986).

En tanto se aprueba el Estatuto específico de los *Cuerpos de Bomberos*, los puestos de trabajo correspondientes a dicho servicio que hayan de ser desempeñados por funcionarios a los que se exija estar en posesión de título superior universitario o de enseñanza media, podrán integrarse en la Subescala de Técnicos de Administración Especial (disposición transitoria 5 del T.R. de 1986).

La contratación laboral puede ser por tiempo indefinido, de duración determinada, a tiempo parcial, y demás modalidades previstas en la legislación laboral. El régimen de tales relaciones será, en su integridad, el establecido en las normas de Derecho laboral (artículo 177.2 del T.R. de 1986). Las leyes de régimen local no especifican el procedimiento de selección a emplear. La Ley aragonesa 1/1986 (artículo 29) dice que la selección del personal laboral (fijo) se realizará mediante valoración de méritos y, en su caso, superación de pruebas objetivas, respetándose los principios de publicidad e igualdad de oportunidades. Ley desarrollada, en esta materia, por el Decreto 58/1985, de 30 de mayo, de la Diputación General de Aragón, por el que se regula el procedimiento de selección del personal a contratar por la Diputación General de Aragón en régimen de Derecho laboral, donde se dice que el procedimiento normal de selección es el concurso, pero que cabe también, en su caso, el concurso-oposición y, cuando concurren especiales circunstancias, la oposición (artículo 4); también regula la disposición adicional un procedimiento sumario de selección de personal laboral temporal, en determinados supuestos. El Decreto 122/1986, de 19 de diciembre, de la Diputación General, dice que «la selección del personal laboral se llevará a cabo mediante los sistemas de concurso o concurso-oposición, según convenga por la naturaleza de la capacitación que se requiera en cada caso por el contenido del puesto de trabajo respectivo» (artículo 16.2).

En cualquier caso, los procedimientos de selección de personal funcionario o laboral, cuidarán especialmente la conexión entre el tipo de pruebas a superar y la adecuación a los puestos de trabajo que se hayan de desempeñar, incluyendo a tal efecto las pruebas prácticas que sean precisas. (Artículo 19 de la Ley 30/1984).

A tal efecto, dichos procedimientos podrán incluir pruebas de conocimientos generales o específicos, psicotécnicas, en-

trevistas o cualesquiera otras fórmulas de valoración que, sin merma de la necesaria objetividad, aseguren la racionalidad del proceso selectivo.

La solicitud para participar en los procedimientos de ingreso en puestos de funcionarios se presentará en un plazo que no será inferior a veinte días naturales a partir del siguiente al de la publicación de la convocatoria (artículo 24 del Decreto 122/1986, de 19 de diciembre, de la Diputación General de Aragón). Para el personal laboral, el plazo de presentación de instancias no ha de ser inferior a 10 días (artículo 4 del Decreto 58/1985, de 30 de mayo, de la Diputación General de Aragón); como el Decreto 122/1986 es posterior y aplicable también a la selección del personal laboral, hay que entender que el plazo es, en todo caso, de veinte días.

Los restantes extremos aplicables a las pruebas de selección del personal al servicio de las Corporaciones locales aragonesas, que en este momento no nos interesa resaltar, se encuentran, como ya se ha dicho, en la legislación básica estatal de la función pública y en la legislación de régimen local; en su defecto en la reglamentación aragonesa del acceso a la función pública (Ley 1/1986, Decreto 58/1985 y Decreto 122/1986); sólo supletoriamente es aplicable el Reglamento General de ingreso del personal al servicio de la Administración del Estado (R.D. 2.223/1984).

IV.— Irregularidades observadas.

Al examinar las convocatorias de pruebas selectivas de acceso a las Corporaciones locales aragonesas del año 1989 se observa, en primer lugar, que en muy pocos casos se cumplen las previsiones legales que exigen que las convocatorias se hagan dentro del primer trimestre de cada año natural y que concluyan antes del 1 de octubre del mismo año.

Tampoco es frecuente que las convocatorias de ingreso para personal laboral establezcan reservas de plazas para personas con minusvalías, que permitan alcanzar progresivamente el 2 por ciento de la plantilla de la Corporación local conforme a lo previsto en la Ley 13/1982.

En general las convocatorias son incompletas pues no contienen todos y cada uno de los requisitos y circunstancias exigidos por la normativa aplicable. En particular, no hacen declaración expresa de que los tribunales o las comisiones de selección no podrán aprobar ni declarar que han superado las pruebas selectivas un número de aspirantes superior al de plazas convocadas; no señalan el orden de actuación de los aspirantes según el resultado del sorteo previamente celebrado y no contienen el modelo de instancia.

En cambio, algunos de los requisitos o circunstancias contenidos en las convocatorias carecen de apoyo legal en la actualidad o, al menos, son de dudosa legalidad. Por ejemplo:

A) Edad de los aspirantes:

Tanto para plazas de funcionarios como de personal laboral, los aspirantes han de tener cumplidos dieciocho años de edad. Pues bien, en algún caso se exige ser mayor de 20 años (contratación de un Agente de Desarrollo Comarcal en la Mancomunidad Intermunicipal de «La Litera», BOA número 34, de 3 de abril de 1989), o de 21 años (policías locales de Monzón, BOP Huesca número 276, de 30 de noviembre de 1989).

Como edad máxima, señala el artículo 135 del T.R. de 1986 que los aspirantes a puestos de funcionarios de carrera no deben exceder de aquella en que falten menos de 10 años

para la jubilación forzosa por edad determinada por la legislación básica en materia de función pública (65 años). Norma que no tiene parangón en la regulación de la función pública de las restantes Administraciones y que, en ningún caso, debe aplicarse a la contratación de personal laboral por las Corporaciones locales.

Sin embargo, lo habitual, tanto para funcionarios como para laborales, es exigir que no se sobrepase la edad de 55 años. Así resulta del examen de las siguientes convocatorias:

a) De funcionarios:

— Concurso-Oposición para proveer en propiedad como funcionarios de carrera 4 plazas de Auxiliares de Admon. General del Ayuntamiento de Ejea de los Caballeros (BOP Zaragoza núm. 107, de 11-5-1989).

— Concurso-Oposición para la provisión de 1 plaza de Auxiliar Administrativo de la Agrupación de Chimillas-Alerre-Banastas (BOP Huesca núm. 182, de 8-8-1989).

— Concurso-Oposición para la provisión de 1 plaza de Letrado asesor de la Diputación Provincial de Huesca (BOP Huesca núm. 205, de 7-9-1989).

— Concurso-Oposición para la provisión de 3 plazas de Ingenieros Técnicos Industriales del Servicio de medio ambiente del Ayto. de Zaragoza (BOP Zaragoza núm. 211, de 13-9-1989).

— Concurso-Oposición para la provisión de 1 plaza de Auxiliar Administrativo del Ayto. de Lanaja (BOP Huesca núm. 283, de 11-12-1989).

— Concurso-Oposición para proveer una plaza de encargado del Servicio Municipal de Aguas del Ayto. de Cella (BOP Teruel núm. 18, de 10-2-1989).

— Concurso-Oposición para proveer una plaza de Bombero auxiliar de la Diputación Provincial de Teruel (BOP Teruel núm. 156, de 20-12-1989).

b) De personal laboral indefinido:

— Concurso-Oposición para la provisión de 48 plazas de Operarios de mantenimiento del Servicio de Deportes del Ayto. de Zaragoza (BOP Zaragoza núm. 79, de 7-4-89).

— Concurso-Oposición para la provisión de 5 plazas de Encargados de botiquín del Servicio de Deportes del Ayto. de Zaragoza (BOP Zaragoza núm. 79, de 7-4-89).

— Concurso-Oposición de 19 plazas de Socorristas del Servicio de Deportes del Ayto. Zaragoza (BOP Zaragoza núm. 79, de 7-4-89).

— Concurso-Oposición para cubrir 2 plazas para los Servicios Municipales del Ayto. de Sádaba (BOP Zaragoza núm. 88, de 18-4-89).

— Concurso-Oposición para cubrir una plaza de Limpiadora del Ayto. de Morata de Jalón (BOP Zaragoza núm. 151, de 3-7-89).

— Concurso-Oposición para cubrir una plaza de Auxiliar Administrativo de la Agrupación de Sobradiel y de La Joyosa (BOP Zaragoza núm. 247, de 27-10-89).

c) De personal laboral temporal:

— Concurso-Oposición para la provisión de 1 plaza de Asistente Social para el Servicio Social de Base del Municipio de Utebo (BOA núm. 4, de 11-1-89).

— Concurso-Oposición para la provisión de una plaza de Asistente Social para el Servicio Social de Base de los Municipios de Borja, Ainzón, Ambel, Bul-

biente, Fuendejalón, Pozuelo de Aragón, Tabuenca y Talamantes (BOA núm. 8, de 20-1-89).

— Concurso-Oposición para la provisión de 1 plaza de Educador especializado en el Municipio de Ejea de los Caballeros (BOA núm. 13, de 3-2-89).

— Concurso-Oposición para la provisión de 1 plaza de Educador especializado en el Municipio de Calatayud (BOA núm. 15, de 8-2-89).

— Concurso-Oposición para la provisión de 1 plaza de Educador especializado en el Municipio de Monzón (BOA núm. 30, de 20-3-89).

— Concurso-Oposición para la provisión de 1 plaza de Asistente Social para el Servicio Social de Base en el Municipio de Calatayud (BOA núm. 31, de 22-3-89).

— Concurso-Oposición para la provisión de 1 plaza de Asistente Social para el Servicio Social de Base de los Municipios de Alagón, Cabañas de Ebro, Figueuelas, Grisén, La Joyosa, Pinseque, Sobradiel y Torres de Berrellén (BOP Zaragoza núm. 91, de 21-4-89).

— Concurso-Oposición para la provisión de 1 plaza de Educador especializado de la Mancomunidad Flumen-Monegros (BOA núm. 45, de 26-4-89).

— Concurso-Oposición para cubrir 2 plazas de Educadores especializados en el Ayto. de Utrillas (BOA núm. 64 de 16-6-89).

— Concurso-Oposición para la provisión de 1 plaza de Educador especializado en el Ayto. de Frag (BOP Huesca núm. 248, de 27-10-89).

— Concurso-Oposición para cubrir una plaza de Educador especializado en el Ayto. de Alcañiz (BOP Teruel núm. 135, de 1-11-89).

— Concurso-Oposición para la provisión de 1 plaza de Asistente Social para el Servicio Social de Base de la Comarca de Mora-Cantavieja (BOP Teruel núm. 21, de 17-2-89).

— Concurso-Oposición para la cobertura de 1 plaza de Asistente Social del Servicio Social de Base de la Comarca del Bajo Martín (BOP Teruel núm. 61, de 17-5-89).

— Concurso-Oposición para la cobertura de 1 plaza de Asistente Social en el Servicio Social de Base de las Comarcas de Aliaga-Perales del Alfambra (BOP Teruel núms. 67 y 70, de 31-5-89 y 7-6-89).

— Concurso-Oposición para cubrir 2 plazas de Educadores especializados en el Ayto. de Utrillas (BOP Teruel núm. 79, de 28-6-89).

— Concurso-Oposición para la provisión de 1 plaza de Alguacil-operario de Servicios múltiples del Ayto. de Tramacastilla (BOP Teruel núm. 80, de 30-6-89).

No obstante en ocasiones, tratándose de personal laboral, no se pone límite de edad o se pone a los 60:

— Concurso-Oposición para la contratación de 1 encargado de la Biblioteca Pública Municipal de Tarazona, (BOP Zaragoza núm. 102, de 5-5-89).

— Concurso-Oposición para la contratación de 4 plazas de Operarios del Ayuntamiento de Biota (BOP Zaragoza núm. 80, de 8-4-89).

Aunque también hay casos en los que se exige no exceder de los 50 años:

— Concurso-Oposición para la contratación de 1 Animador Socio-Cultural del Ayto. de Tarazona (BOP Zaragoza núm. 178, de 4-8-89).

— Concurso-Oposición para la contratación de 1 plaza de Director-Monitor del Polideportivo de Tarazona (BOP Zaragoza núm. 128, de 6-6-89).

Es frecuente añadir, aunque no siempre, que el exceso del límite de edad podrá compensarse con los servicios prestados con anterioridad a la Administración local. Compensación amparada en el artículo 19.7 del Reglamento de funcionarios de Administración local de 30 de mayo de 1952, pero que parece hay que entender derogada por ser contraria al principio constitucional de igualdad que rige la selección del personal al servicio de las Administraciones públicas (artículo 19.1 Ley 30/1984). Esto sucede en los siguientes casos:

— Concurso-Oposición para la provisión de 3 plazas de Ingenieros Técnicos Industriales del Servicio de Medio Ambiente del Ayto. de Zaragoza (BOP Zaragoza núm. 211, de 13-9-89).

— Concurso-Oposición para la provisión de 48 plazas de Operarios de mantenimiento del Servicio de Deportes del Ayto. de Zaragoza (BOP Zaragoza núm. 79, de 7-4-89).

— Concurso-Oposición para la provisión de 5 plazas de Encargados de Botiquín del Servicio de Deportes del Ayto. de Zaragoza (BOP Zaragoza núm. 79, de 7-4-89).

— Concurso-Oposición para la provisión de 19 plazas de Socorristas del Servicio de Deportes del Ayto. de Zaragoza (BOP Zaragoza núm. 79, de 7-4-89).

— Concurso para la contratación de 1 Encargado de la Biblioteca Pública Municipal de Tarazona (BOP Zaragoza núm. 102, de 5-5-89).

— Concurso-Oposición para la contratación de 1 animador Socio-Cultural del Ayto. de Tarazona (BOP Zaragoza núm. 178, de 4-8-89).

— Concurso-Oposición para la contratación del Director-Monitor del Polideportivo de Tarazona (BOP Zaragoza núm. 118, de 6-6-89).

Como caso paradójico cabe destacar la convocatoria efectuada por el Instituto de Estudios Turolenses, dependiente de la Diputación Provincial de Teruel, para la contratación laboral de 1 Auxiliar Administrativo en la que se exige como requisito tener una edad comprendida entre los 18 y 26 años (BOP Teruel núm. 130, de 20-10-89).

B) Carecer de antecedentes penales:

La exigencia de este requisito es claramente inconstitucional, pues todos los españoles tienen derecho al trabajo, incluidos los condenados a pena de prisión que estuviesen cumpliendo la misma (artículo 25 de la Constitución). La reeducación y reinserción social a que tienden las penas privativas de libertad y las medidas de seguridad se verían seriamente dificultadas si las personas con antecedentes penales no pudieran concurrir en grado de igualdad a las convocatorias de puestos de trabajo de las Administraciones públicas. El requisito es, pues, contrario al principio de igualdad que preside el acceso a la función pública. Consta este requisito en las siguientes convocatorias:

— Oposición para la provisión de 5 plazas de bomberos conductores del Ayto. de Zaragoza (BOP Zaragoza núm. 209, de 11-9-89).

— Concurso-Oposición para cubrir 2 plazas de los Servicios Municipales del Ayto. de Sádaba (BOP Zaragoza núm. 88, de 18-4-89).

— Concurso para la contratación de 1 encargado de la Biblioteca Pública Municipal de Tarazona (BOP Zaragoza núm. 102, de 5-5-89).

C) Estar en situación de demandante de empleo, inscrito en el INEM:

Las convocatorias de plazas de personal laboral, fijo o temporal, suelen incluir con mucha frecuencia este requisito que hay que entender, en principio, como discriminatorio y contrario al principio de igualdad.

El Real Decreto-Ley 1/1986, de 14 de marzo, de medidas urgentes administrativas, fiscales y laborales, señaló, a los efectos de lo dispuesto en el artículo 16.1 de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores, y del artículo 42.1 de la Ley 51/1980, de 8 de octubre, Básica de Empleo, que las empresas (y, con mayor motivo, las Administraciones públicas cuando contraten trabajadores sujetos al Derecho laboral) podrán contratar directamente cuando lleven a cabo convocatorias públicas para celebrar pruebas objetivas de acceso a las mismas, siempre que transcurran más de tres días desde la convocatoria hasta la celebración de la prueba.

En este caso, y a los efectos de lo regulado en el artículo 44.2 de la precitada Ley 51/1980, bastará que la empresa (en su caso la Administración contratante) comunique previamente la convocatoria al INEM, debiendo comunicar asimismo las contrataciones, una vez efectuadas las pruebas, en la oficina de empleo correspondiente.

Con toda claridad, el Real Decreto 315/1989, de 31 de marzo, que aprueba la oferta de empleo público de la Administración civil del Estado para 1989, y el Decreto 85/1989, de 4 de julio, de la Diputación General de Aragón, que aprueba la oferta de empleo público para 1989, disponen que «en ningún caso será necesaria la previa inscripción en las oficinas de empleo para participar en las pruebas selectivas derivadas de la presente oferta de empleo público».

No hay duda de que el mismo régimen es aplicable a la selección del personal laboral por las Corporaciones locales, puesto que, como para todos los funcionarios, ha de estar presidido por los principios de igualdad, publicidad, mérito y capacidad. En última instancia, por aplicación supletoria de las normas citadas.

Este requisito se exige en las siguientes convocatorias:

a) De personal laboral indefinido:

— Concurso-Oposición para la contratación de 1 plaza de Educador de adultos de Villanueva de Gállego (BOPZ núm. 183, de 10-8-89).

— Concurso-oposición para la provisión de 1 plaza de empleado de servicios múltiples en el Ayto. de Fonz (BOPH núm. 201, de 2-9-89).

b) De personal laboral temporal:

— Contratación de 1 Auxiliar Administrativo en el Instituto de Estudios Turolenses (BOPT núm. 130, de 20-10-89).

— Concurso-Oposición para la provisión de 4 plazas de Educadores de Adultos en el Ayto. de Tauste (BOPZ núm. 180, de 7-8-89).

— Concurso-Oposición para la provisión de 1 plaza de Educador especializado en el Municipio de Ejea de los Caballeros (BOA núm. 13, de 3-2-89).

— Concurso para la contratación de 1 agente de desarrollo comarcal de la Mancomunidad Intermunicipal de La Litera (BOA núm. 34, de 3-4-89).

— Concurso para la contratación de 1 puesto de Vigilante-Cuidador para la Residencia-hogar de la tercera edad del Ayto. de Sariñena (BOA núm. 55, de 24-5-89).

— Contratación de 1 Educador temporal en Torres de Berrellén (BOPZ núm. 172, de 28-7-89).

— Contratación de 1 plaza de Educador de Adultos en el Ayto. de Sobradiel (BOPZ núm. 178, de 4-8-89).

— Contratación de 1 plaza de Educador de Adultos en el Ayto. de Alhama de Aragón (BOPZ núm. 180, de 7-8-89).

— Contratación de 1 plaza de Educador de Adultos en el Ayto. de Daroca (BOPZ núm. 180, de 7-8-89).

— Contratación de 1 plaza de Educador de Adultos en el Ayto. de Alagón (BOPZ núm. 181, de 8-8-89).

— Contratación de 7 plazas de Educadores de Adultos en el Ayto. de Ejea de los Caballeros (BOPZ núm. 181, de 8-8-89).

— Contratación de 4 plazas de Educadores de Adultos para la Mancomunidad Intermunicipal Altas Cinco Villas (BOPZ núm. 182, de 9-8-89).

— Contratación de 1 plaza de Educador de Adultos en el Ayto. de Figueruelas (BOPZ núm. 184, de 11-8-89).

— Contratación de 1 plaza de Educador de Adultos en el Ayto. de Binaced (BOPH núm. 210, de 12-9-89).

— Contratación de 2 plazas de personal laboral para la Fundación Municipal Centro Tercera Edad del Ayto. de Graus (BOPH núm. 213, de 15-9-89).

— Contratación de 1 plaza de Educador de Adultos en el Ayto. de Belchite (BOPZ núm. 249, de 30-10-89).

— Contratación de 1 plaza de Educador especializado en el Ayto. de Alcañiz (BOPT núm. 135, de 1-11-89).

— Contratación de 1 plaza de Operario de Servicios Múltiples del Ayto. de Fuentes Claras (BOPT núm. 25, de 27-2-89).

— Contratación de 1 plaza de Educador de Adultos en el Ayto. de Utrillas (BOPT núm. 103, de 23-8-89).

— Contratación de 1 plaza de Educador de Adultos en el Ayto. de Escucha (BOPT núm. 109, de 6-9-89).

— Contratación de 1 plaza de Educador de Adultos en el Ayto. de Montalbán (BOPT núm. 110, de 8-9-89).

D) Estar empadronado en la localidad o zona:

Requisito que no aparece en las convocatorias de funcionarios pero sí en algunas de personal laboral, fijo o temporal. Es un requisito igualmente discriminatorio, contrario al derecho a elegir libremente la residencia, y al principio de igualdad en el acceso a los puestos de trabajo de las Administraciones públicas. Véase en la convocatoria para la contratación de Educador de Adultos del Ayto. de Belchite (BOPZ núm. 249, de 30-10-89).

E) Disponer de vehículo o estar en fase de cumplir este requisito en la fecha de contratación:

Estar en posesión del permiso de conducir, como exigen muchas convocatorias, parece un requisito lícito en función del puesto de trabajo a desarrollar; en cambio, exigir la posesión de vehículo para poder ser admitido a las pruebas selectivas parece claramente discriminatorio. Consta este requisito en las siguientes convocatorias:

— Concurso-Oposición para la contratación de 1 plaza de Educador especializado en la Mancomunidad Comarcal de los Ayto. de Flumen-Monegros (BOA núm. 45, de 26-4-89).

— Concurso-Oposición para cubrir 2 plazas de Educadores especializados en el Ayto. de Utrillas (BOA núm. 64, de 16-6-89).

— Concurso-Oposición para la contratación de 1 plaza de Educador especializado en el Ayto. de Fraga (BOPH núm. 248, de 27-10-89).

— Concurso-Oposición para la provisión de 1 plaza de Asistente Social para el Servicio Social de Base de la Comarca de Mora-Cantavieja (BOPT núm. 21, de 17-2-89).

— Concurso-Oposición para la cobertura de 1 plaza de Asistente Social del Servicio Social de Base de la Comarca del Bajo Martín (BOPT núm. 61, de 17-5-89).

— Concurso-Oposición para la cobertura de 1 plaza de Asistente Social en el Servicio Social de Base de las Comarcas de Aliaga-Perales de la Alfambra (BOPT núms. 67 y 70, de 31-5-89 y 7-6-89).

— Concurso-Oposición para cubrir 2 plazas de educadores especializados en Utrillas (BOPT núm. 79, de 28-6-89).

F) Plazo de presentación de instancias:

La mayoría de las convocatorias, tanto de funcionarios como de personal laboral, marcan un plazo de 20 días, naturales en unos casos, hábiles en otros, para la presentación de las solicitudes para participar en los procedimientos de ingreso. Sin embargo, también hay bastantes convocatorias de plazas para personal laboral, fijo o temporal, que señalan un plazo de 15, 13, 10 ó 5 días, bien naturales, bien hábiles; o que incluso no señalan plazo alguno:

— Contratación de 1 Auxiliar Administrativo en el Instituto de Estudios Turolenses (BOPT núm. 130, de 20-10-89).

— Concurso-Oposición para la contratación de 4 plazas de Educadores de adultos en el Ayto. de Tauste (BOPZ núm. 180, de 7-8-89).

— Concurso-Oposición para la provisión de 1 plaza de Educador especializado en el Ayto. de Ejea de los Caballeros (BOA núm. 13, de 3-2-89).

— Concurso-Oposición para la provisión de 1 plaza de Educador especializado en el Ayto. de Calatayud (BOA núm. 15, de 8-2-89).

— Concurso-Oposición para la contratación de 1 Educador especializado técnico en drogodependencia (BOA núm. 15, de 8-2-89).

— Concurso-Oposición para la provisión de 1 plaza de Director Administrador del Patronato Municipal de Turismo de Zaragoza (BOPZ núm. 174, de 31-7-89).

— Concurso-Oposición para la provisión de 1 plaza de Educador especializado en la Mancomunidad Comarcal de los Ayto. de Flumen-Monegros (BOA núm. 45, de 26-4-89).

— Concurso-Oposición para la provisión de 1 plaza de Educador de adultos en el Ayto. de Villanueva de Gállego (BOPZ núm. 183, de 10-8-89).

— Concurso-Oposición para cubrir 2 plazas de Educadores especializados en el Ayto. de Utrillas (BOA núm. 64, de 16-6-89).

— Concurso-Oposición para la provisión de 1 plaza de empleado de Servicios múltiples del Ayto. de Fonz (BOPH núm. 201 de, 2-9-89).

— Concurso para la provisión de 1 plaza de Educador de Adultos en Alhama de Aragón (BOPZ núm. 180, de 7-8-89).

— Concurso para la provisión de 1 plaza de Educador de Adultos en Daroca (BOPZ núm. 180, de 7-8-89).

— Convocatoria de 1 plaza de Asistente Social en el Servicio Social de Base de la Ribagorza (BOPH núm. 182, de 8-8-89).

— Concurso para la provisión de 1 plaza de Educador de adultos en Alagón (BOPZ núm. 181, de 8-8-89).

— Concurso para la provisión de 7 plazas de Educadores de adultos en Ejea de los Caballeros (BOPZ núm. 181, de 8-8-89).

— Concurso para la provisión de 4 plazas de Educadores de adultos en la Mancomunidad intermunicipal Altas Cinco Villas (BOPZ núm. 182, de 9-8-89).

— Convocatoria de 1 plaza de Educador de adultos en Figueruelas (BOPZ núm. 184, de 11-8-89).

— Concurso para la provisión de 1 plaza de Educador de adultos en Binaced (BOPH núm. 210, de 12-9-89).

— Convocatoria para la contratación de empleados del Ayto. de Graus (BOPH núm. 213, de 15-9-89).

— Concurso-Oposición para cubrir 1 plaza de Auxiliar Administrativo del Ayto. de Sobradriel (BOPZ núm. 247, de 27-10-89).

— Concurso-Oposición para la contratación de 1 plaza de Educador especializado en el Ayto. de Fraga (BOPH núm. 248, de 27-10-89).

— Convocatoria de 1 plaza de Educador de adultos en Belchite (BOPZ núm. 249, de 30-1-89).

— Concurso-Oposición para cubrir 1 plaza de Educador especializado en Alcañiz (BOPT núm. 135, de 1-11-89).

— Concurso para la provisión de 1 plaza de Educador de adultos en Utrillas (BOPT núm. 103, de 23-8-89).

— Concurso para la provisión de 1 plaza de Educador de Adultos en Escucha (BOPT núm. 109, de 6-9-89).

— Concurso para la provisión de 1 plaza de Educador de adultos en Montalbán (BOPT núm. 110, de 8-9-89).

— Concurso-Oposición para cubrir 1 plaza de Educador especializado en Alcañiz (BOPT núm. 149, de 4-12-89).

No hay duda que, tratándose de plazas de funcionarios, el plazo no puede ser inferior a 20 días naturales a partir de la publicación de la convocatoria; en relación al personal laboral la cuestión no es tan clara, pero, por aplicación preferente de la normativa de la Función Pública aragonesa respecto al Real Decreto 2223/1984, parece que el plazo de presentación de solicitudes no puede ser inferior a 20 días naturales a contar desde la fecha de publicación de la convocatoria.

G) Procedimientos de selección de funcionarios «propios» de las corporaciones locales:

En varias convocatorias el procedimiento de selección no es el fijado por la normativa vigente. Así, por ejemplo, la selección para el ingreso en la Subescala Auxiliar de Administración General se hace por concurso-oposición, cuando, según el T.R. de 1986, debe hacerse exclusivamente por oposición libre (Concurso-Oposición para proveer 4 plazas de auxiliares de Administración General del Ayto. de Ejea de los Caballeros, en BOPZ núm. 107, de 11-5-89; Concurso-Oposición para proveer una plaza de auxiliar administrativo de la Agrupación de Chimillas-Alerre-Banastas, en BOPH núm. 182, de 8-8-89; Concurso-Oposición para cubrir una plaza de auxiliar administrativo de Administración General del Ayto. de Lanaja, en BOPH núm. 283, de 11-12-89); la selección para el ingreso en los Cuerpos de Policía Local se

hace también por concurso-oposición, cuando, según el T.R. de 1986, debe hacerse exclusivamente por oposición (Concurso-Oposición para la provisión de 2 plazas de guardias de la policía municipal del Ayto. de Calatayud, en BOPZ núm. 100, de 3-5-89; Concurso-Oposición para cubrir 2 plazas de policías locales del Ayto. de Monzón, en BOPH núm. 276, de 30-11-89).

H) Los méritos y su valoración:

Las irregularidades que se producen en esta fase del procedimiento de selección son las que han llevado a promover ante esta institución el mayor número de quejas y las que en parte han propiciado la elaboración de este Informe.

El seguimiento y la tramitación de estas quejas ponen de relieve los siguientes hechos:

1) Que las convocatorias no contienen la relación completa de los méritos que han de ser tenidos en cuenta en la selección ni los suficientes y adecuados criterios y normas para su valoración. En ocasiones las convocatorias ni siquiera incluyen el baremo para valorar los méritos; y, en algún caso, dicen que la valoración de méritos será facultad discrecional de la parte contratante. Irregularidades de este tipo se contemplan en las siguientes convocatorias:

— Concurso-Oposición para cubrir 2 plazas para atención de servicios municipales del Ayto. de Sádaba (BOPZ núm. 88, de 18-4-89).

— Concurso-Oposición para la provisión de 1 plaza de Director-Administrador del Patronato Municipal de Turismo de Zaragoza (BOPZ núm. 174, de 31-7-89).

— Concurso-Oposición para la provisión de 1 plaza de Educador de adultos en Sobradriel (BOPZ núm. 178, de 4-8-89).

— Concurso-Oposición para la provisión de 1 plaza de Animador Socio-Cultural del Ayto. de Tarazona (BOPZ núm. 178, de 4-8-89).

— Concurso-Oposición para la provisión de 1 plaza de Educador de Adultos en Villanueva de Gállego (BOPZ núm. 183, de 10-8-89).

— Concurso-Oposición para cubrir 2 plazas de Policías Locales en el Ayto. de Monzón (BOPH núm. 276, de 30-11-89).

— Concurso-Oposición para la provisión de 1 plaza de empleado de Servicios múltiples del Ayto. de Fonz (BOPH núm. 201, de 2-9-89).

— Concurso-Oposición para la provisión de 2 plazas de Técnico Deportivo especialista en el Servicio Municipal de Deportes de Teruel (BOPT núm. 64, de 24-5-89).

— Concurso-Oposición para la contratación del puesto de trabajo de Director-Monitor del Polideportivo de Tarazona (BOPZ núm. 128, de 6-6-89).

— Concurso-Oposición para la provisión de 1 plaza de Asistente Social para el Servicio Social de Base de Utebo (BOA núm. 4, de 11-1-89).

— Concurso-Oposición para la provisión de 1 plaza de Asistente Social para el Servicio Social de Base de Borja, Ainzón, Ambel, Bulbiente, Fuendejalón, Pozuelo de Aragón, Tabuena y Talamantes (BOA núm. 8, de 20-1-89).

— Concurso-Oposición para la provisión de 1 plaza de Educador Especializado en el Municipio de Ejea de los Caballeros (BOA núm. 13, de 3-2-89).

— Concurso-Oposición para la provisión de 1 plaza de Educador especializado en el Municipio de Calatayud (BOA núm. 15, de 8-2-89).

— Concurso-Oposición para la provisión de 2 plazas de Educadores especializados Técnicos en Drogodependencia en el Ayto. de Calatayud (BOA núm. 15, de 8-2-89).

— Concurso-Oposición para la provisión de 1 plaza de Educador especializado Técnico en Drogodependencia en el Ayto. de Ejea de los Caballeros (BOA núm. 15, de 8-2-89).

— Concurso para la provisión de 1 plaza de Psicólogo/a en el Módulo Psicosocial del Ayto. de Monzón (BOA núm. 30, de 20-3-89).

— Concurso-Oposición para la provisión de 1 plaza de Educador especializado en el Municipio de Monzón (BOA núm. 30, de 20-3-89).

— Concurso-Oposición para la provisión de 1 plaza de Asistente Social para el Servicio Social de Base de Calatayud BOA núm. 31, de 22-3-89).

— Concurso para la provisión de 1 plaza de Agente de Desarrollo Comarcal en la Mancomunidad Inter municipal de La Litera (BOA núm. 34, de 3-4-89).

— Concurso-Oposición para la provisión de 1 plaza de Asistente Social para el Servicio Social de Base de Alagón, Cabañas de Ebro, Figueruelas, Grisén, La Joyosa, Pinseque, Sobradriel y Torres de Berrellén (BOPZ núm. 91, de 21-4-89).

— Concurso para la contratación de 1 Vigilante-Cuidador de la Residencia-Hogar de la Tercera Edad de Sariñena (BOA núm. 55, de 24-5-89).

— Concurso-Oposición para la provisión de 1 plaza de Educador Especializado en el Municipio de Utebo (BOA núm. 58, de 2-6-89).

— Concurso para contratar un Educador de Adultos en Sobradriel (BOPZ núm. 178, de 4-8-89).

— Concurso para la contratación de 1 Educador de adultos en Figueruelas (BOPZ núm. 184, de 11-8-89).

— Contratación de 1 limpiador-camarero para el Centro Tercera Edad del Ayto. de Graus (BOPH núm. 213, de 15-9-89).

— Concurso-Oposición para la provisión de 1 plaza de Portero-Ordenanza en la Diputación Provincial de Huesca (BOPH núm. 249, de 28-10-89).

— Concurso-Oposición para la contratación de 1 Asistente Social para el Servicio Social de Base de la Comarca de Tarazona (BOPZ núm. 257, de 9-11-89).

— Concurso-Oposición para la provisión de 1 plaza de Asistente Social para el Servicio Social de Base de la Comarca de Mora-Cantavieja (BOPT núm. 21, de 17-2-89).

— Concurso-Oposición para la cobertura de 1 plaza de Asistente Social del Servicio Social de Base de la Comarca del Bajo Martín (BOPT núm. 61, de 17-5-89).

— Concurso-Oposición para la cobertura de 1 plaza de Asistente Social en el Servicio Social de Base de las Comarcas de Aliaga-Perales del Alfambra (BOPT núms. 67 y 70, de 31-5-89 y 7-6-89).

— Concurso-Oposición para la provisión de 1 plaza de Alguacil-Operario de Servicios Múltiples del Ayto. de Tramacastilla (BOPT núm. 80, de 30-6-89).

— Concurso para la contratación de 1 plaza de Educador de Adultos en el Ayuntamiento de Utrillas (BOPT núm. 103, de 23-8-89).

— Concurso para la contratación de 1 plaza de Educador de Adultos en el Ayto. de Escucha (BOPT núm. 109, de 6-9-89).

— Concurso para la contratación de 1 plaza de Educador de Adultos en el Ayto. de Montalbán (BOPT núm. 110, de 8-9-89).

2) Que estas deficiencias no se impugnan en plazo y forma por los aspirantes por temor a ser perjudicados en la valoración de sus méritos personales.

3) Que, en los casos que se solicita el trámite de audiencia tal como prevé el artículo 91.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo, la respuesta más frecuente suele ser el silencio administrativo.

4) Que, en la relación de méritos, vienen detallados algunos como la situación familiar, laboral y económica que son circunstancias personales cuya consideración crea desigualdades arbitrarias entre los solicitantes por ser ajenas, no referidas o incompatibles con los principios de mérito y capacidad (ver sentencia del Tribunal Constitucional núm. 67/89, de 18 de abril, suplemento al BOE núm. 119, de 19 de marzo). Ello se observa en las siguientes convocatorias:

— Concurso-Oposición para la provisión de 48 plazas de Operarios de mantenimiento del Servicio de Deportes del Ayto. de Zaragoza (BOPZ núm. 79, de 7-4-89).

— Concurso-Oposición para la provisión de 5 plazas de Encargados de botiquín del Servicio de Deportes del Ayto. de Zaragoza (BOPZ núm. 79, de 7-4-89).

— Concurso-Oposición para la provisión de 19 plazas de Socorristas del Servicio de Deportes del Ayto. de Zaragoza (BOPZ núm. 79, de 7-4-89).

— Concurso para la contratación de 1 Vigilante-Cuidador de la Residencia de la Tercera Edad de Sariñena (BOA núm. 55, de 24-5-89).

— Concurso-Oposición para la contratación de 1 plaza de Director-Administrador en la Residencia-Hogar de la Tercera Edad de Sariñena (BOA núm. 55 de 24-5-89).

— Contratación de 1 Limpiador-Camarero para el Centro Tercera Edad del Ayto. de Graus (BOPH núm. 213, de 15-3-89).

— Concurso-Oposición para la provisión de 1 plaza de Director-Administrador en la Residencia de la Tercera Edad de Albalate del Arzobispo (BOPT núm. 138, de 8-11-89).

5) Que se exige como requisito o se valora como mérito el estar domiciliado en la localidad donde se oferta la plaza cuando la única obligación del personal al servicio de la Administración es residir en la localidad del puesto de trabajo una vez obtenido éste. Así se recoge en las siguientes convocatorias:

— Concurso-Oposición para la contratación de 4 plazas de operarios del Ayuntamiento de Biota (BOPZ núm. 80, de 8-4-89).

— Contratación de 1 limpiador-camarero para el centro tercera edad del Ayto. de Graus (BOPH núm. 213, de 15-9-89).

— Concurso-Oposición para la provisión de 1 plaza de Operario de Servicios Múltiples del Ayto. de Fuentes Claras (BOPT núm. 25, de 27-2-89).

6) Que, en algunas ocasiones, los méritos evaluables y su puntuación llevan a pensar que la plaza está diseñada para personas particulares. Hay indicios de ello en las siguientes convocatorias:

— Concurso para la contratación de 1 encargado de la Biblioteca Pública Municipal de Tarazona (BOPZ núm. 102, de 5-5-89).

— Concurso-Oposición para la provisión de 1 plaza

de bombero auxiliar de la Diputación Provincial de Teruel (BOPT núm. 156, de 20-12-89).

— Concurso-Oposición para la contratación de 4 plazas de empleados del Ayto. de Biota (BOPZ núm. 80, de 8-4-89).

I) Derechos de examen:

En la mayoría de las convocatorias no se contempla dónde han de hacerse efectivas las cantidades por derechos de examen. Debería especificarse si se ingresa o no en el organismo convocante. Si se prefiere en una entidad bancaria, ha de hacerse constar ésta y el número de cuenta abierto al efecto con el fin de evitar paseos innecesarios a los aspirantes.

En cuanto a la cantidad solicitada para acceder a las pruebas ha de tenerse en cuenta que la mayoría de los aspirantes se encuentran en una situación económica precaria por lo que debe ser moderada y posibilitar así el acceso a cualquier ciudadano.

Conclusiones

Teniendo en cuenta no sólo las convocatorias objeto de estudio en este Informe sino cuantas quejas se han promovido ante esta Institución; cabe decir que las actuaciones de los distintos organismos públicos en esta materia son la mayoría anulables a tenor de lo dispuesto en el artículo 48.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo, ya que incurren en infracción del Ordenamiento Jurídico aplicable (en parte aragonés y que el Justicia debe tutelar) a la vez que contravienen los principios por los que deben regirse estos actos recogidos tanto en el artículo 14 como en el 23.2 de nuestra Carta Magna.

De las irregularidades expuestas damos sobradas pruebas que justifican la gravedad de nuestras afirmaciones. Irregularidades que no pueden soslayarse o, mejor dicho, esta Institución no puede obviar porque afectan directamente a los derechos del ciudadano.

Las causas de que éstas se produzcan son varias. Van del mero desconocimiento de las normas quizá por una falta de preparación técnica de los titulares de las corporaciones locales, desde ningún punto de vista justificables ya que disponen de personal para asesoramiento como son los Secretarios, hasta en caso extremo, como hemos dicho en el informe, el interés en que sea una determinada persona quien ocupe la plaza convocada. Como prueba de lo primero puede caber aquí la convocatoria efectuada por el Ayuntamiento de Escatrón para cubrir tres plazas de licenciados para el curso escolar 1989-90 (BOPZ núm. 177, de 3-8-89), en la que no consta requisitos, ni procedimiento, ni tribunal. Sólo se dice que los interesados pueden presentar sus solicitudes en el ayuntamiento acompañadas del historial académico y profesional y cuantos datos juzguen de interés.

A la vista de lo expuesto y en virtud del artículo 22 de la Ley 4/1985, reguladora del Justicia de Aragón, he resuelto dirigir a todos los organismos públicos reflejados en estas páginas la siguiente *Recomendación*:

Primero: Que las convocatorias y procedimientos de selección para el ingreso en la Administración pública se ajusten en su totalidad a la Legislación vigente.

Segundo: Que se revistan estos procedimientos de tal transparencia que sea innecesaria la impugnación de los actos de él emanados.

Tercero: Remitir una copia de este Informe a todos los Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales en él citados así como al Defensor del Pueblo, Institución con capacidad para supervisar el funcionamiento de todas las Administraciones públicas.

1.10.2 Destino.

Prácticamente todas las quejas recibidas en este campo se refieren a la Administración periférica del Estado, por lo que han tenido que ser remitidas al Defensor del Pueblo en cuanto se ha constatado que podía tener sentido la denuncia del presentador.

Cabe, no obstante, hacer mención a una importante cuestión que se ha venido tramitando durante todo el año y que arrastraba ya del anterior, motivada por el número importante de quejas recibidas en las que se pedía que por parte de la Diputación General de Aragón se cumpliera la normativa vigente en materia de sacar plazas a concurso. A las quejas presentadas en el año anterior por un importante colectivo de veterinarios, se han sumado este año nuevas quejas procedentes del mismo colectivo, con destino fuera y dentro de la Comunidad Autónoma, y otras procedentes de aragoneses que se encuentran trabajando fuera de Aragón y están esperando que se saquen plazas a concurso u oposición para poder optar por volver a su tierra. Denunciaban como la Diputación General de Aragón, con su postura, está conculcando el artículo 6 del Estatuto de Autonomía. A todas estas personas se les ha informado de que el Justicia ya hizo en su día una Sugerencia al respecto (págs. 151 a 154 del Informe de 1988) y de la postura de la DGA al respecto. En cualquier caso, como quiera que se trata de un tema más enmarcado en el mapa sanitario de la Comunidad Autónoma, lo trataremos dentro del apartado de Sanidad, como se hizo en el anterior Informe.

1.10.3 Discriminación.

Han sido también frecuentes los casos de funcionarios que se quejan de supuestas discriminaciones en el ejercicio de sus funciones, pero especialmente en el acceso a sus derechos. Fundamentalmente se trataba de quejas derivadas de la jubilación obligatoria, de los derechos de jubilación y del sistema de ascensos. En los supuestos en que la queja se ha presentado frente a la Diputación General de Aragón no hemos constatado la discriminación denunciada y los relativos a la Administración del Estado, los hemos remitido al Defensor del Pueblo por tratarse de cuestiones de tipo general y no particularizadas tan solo en el denunciante.

1.11 Hacienda.

	1989	1988	Total
— Quejas recibidas	28	23	51
— Quejas archivadas	18	18	36
— Quejas en tramitación	10	5	15

1.11.1 Hacienda municipal.

Es en el campo de la Administración local donde se produce el mayor número de quejas sobre esta cuestión y, lógicamente, dado el porcentaje de población de la Comunidad Autónoma que reside en Zaragoza capital, de ellas la mayoría se refieren al funcionamiento de la agencia ejecutiva del Ayuntamiento de Zaragoza, al igual que ocurrió en el Informe anterior. En casi todos estos casos se ha realizado una labor de mediación para la que se ha contado con una buena colaboración por parte de la agencia ejecutiva, lo que ha permitido solventar gran parte de los problemas que se nos habían planteado. En otros supuestos, lo que había en el fondo era un

desconocimiento total por parte del presentador de la queja acerca de cuáles eran sus derechos y por qué cauces debía hacerlos valer, por lo que desde la oficina del Justicia se le ha facilitado la información necesaria.

En líneas generales, el Justicia ha insistido en recomendar al Ayuntamiento de Zaragoza un mayor respeto a la legalidad por parte de la Agencia Ejecutiva en sus actuaciones, al de Puertomingalvo que se practicaran las notificaciones en la forma legalmente prevista y al de Caminreal una revisión del artículo 6 de sus Ordenanzas.

Queja núm. 807/88.— Destacamos esta queja, no tanto por su importancia intrínseca, sino por las consecuencias positivas de índole general que de la misma han de derivarse.

El presentador nos denunciaba en su día, con toda razón, que se había visto envuelto en toda una serie de molestias y gestiones por causa de un embargo efectuado por la Agencia Ejecutiva del Ayuntamiento de Zaragoza en un procedimiento de apremio que no iba contra él, sino contra una persona que tenía el mismo nombre e idénticos apellidos. Como quiera que se trataba de una cuestión que podía afectar con bastante facilidad a aquellas personas que tenían apellidos de uso muy corriente y, desde luego, estas personas tenían derecho a que la Administración pública actuara evitando molestias injustificadas desde un principio, el Justicia de Aragón remitió Sugerencia formal al Ayuntamiento de Zaragoza para que en los recibos municipales se incluyera siempre el documento nacional de identidad del destinatario del mismo, de forma que las correspondientes reclamaciones, en su caso, y los procedimientos de apremio se dirigieran contra la persona titular de dicho DNI y no contra otras de posible idéntico nombre y apellidos, pero con diferente documento.

La respuesta del Ayuntamiento de Zaragoza fue rápida y positiva, mediante un escrito de fecha 3 de mayo de 1989 del siguiente tenor:

«Habiéndose comprobado, efectivamente, que en los padrones municipales figuran hasta cuatro contribuyentes con total coincidencia de nombres y apellidos, tengo el honor de comunicarle que consideramos muy interesante la sugerencia efectuada y que, en los nuevos impresos para las declaraciones tributarias, como consecuencia de la refundición realizada por la nueva Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, se habilitará espacio necesario para que conste en las mismas el documento nacional de identidad del interesado.»

También han sido muy frecuentes las quejas recibidas relativas a las nuevas valoraciones de la Contribución Urbana, en las que no se ha podido hacer otra cosa que recopilar toda la información posible referida al caso concreto, informar al interesado de cuál es la legislación vigente en la materia y remitir los expedientes al Defensor del Pueblo al estar fuera de la Comunidad Autónoma la decisión sobre el tema.

1.11.2 Comunidad Autónoma.

Aun cuando en diversas ocasiones ha saltado a la luz pública el retraso con que habitualmente funciona la oficina liquidadora de la DGA, sin embargo al Justicia sólo han llegado entre 1988 y 1989 cuatro quejas contra la Diputación General de Aragón, más una quinta que ha tenido entrada en enero de 1990. De dichas cinco quejas, tres se refieren a la lentitud en liquidar el impuesto de sucesiones y dos a diferencias de criterio con la valoración efectuada. Estas dos últimas han sido remitidas a los cauces ordinarios para impugnar las valoraciones y en cuanto a las otras tres, puestos en

contacto con la Diputación General de Aragón, se han practicado de inmediato las liquidaciones en dos de ellas, sin que haya habido tiempo material para la tramitación de la última en la fecha de cierre de este Informe.

Queja núm. 268/89.— Por los motivos expuestos al comentar la anterior queja, con fecha 12 de junio de 1989 el Justicia incoó de oficio el expediente núm. 268/89, en orden a

«averiguar cuál es la situación actual de los sistemas recaudatorios de la Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón y los concretos mecanismos que se aplican en orden a determinar si existe o no incumplimiento de lo preceptuado para esta materia en el Estatuto de Autonomía y legislación de desarrollo».

En la tramitación del referido expediente de oficio se recabó y examinó cuanta documentación se estimó necesaria. Entre la misma, por su importancia y claridad, extractamos el informe remitido al Justicia por la Intervención General de la Diputación General de Aragón el 12 de diciembre de 1989.

1. Antecedentes

Hasta la publicación del Real Decreto 1327/1986, de 13 de junio, la Diputación General de Aragón venía cargando a las respectivas Delegaciones de Hacienda las certificaciones de descubierto expedidas cuando no se ingresaban las correspondientes deudas, tributarias o no, en período voluntario. Las deudas tributarias en base a lo señalado en la disposición transitoria cuarta de la Ley 30/1983, de 28 de diciembre, reguladora de la cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y las no tributarias en función de lo establecido en el Reglamento General de Recaudación aprobado por Decreto 3154/1968, de 14 de noviembre.

La publicación del Real Decreto 1327/1986, de 13 de junio, supuso un cambio significativo en la organización recaudatoria de la Administración del Estado, que en síntesis condujo:

a) Cese de la encomienda del servicio de recaudación que el Ministerio de Economía y Hacienda tenía concedida a las Diputaciones Provinciales o Comunidades Autónomas Uniprovinciales, con la consecuencia de que tanto los Recaudadores de Hacienda como los Recaudadores de Zona dejaban de ser órganos de recaudación de los derechos y créditos del Estado y sus Organismos Autónomos. La efectividad del cese de la encomienda se produce por Real Decreto 1451/1987, de 27 de noviembre.

b) Asunción directa por las Delegaciones y Administraciones de Hacienda de la gestión de cobro en vía ejecutiva.

c) Posibilidad de formalizar Convenios de prestación de servicios en esta materia con otras Administraciones públicas. En base a la misma, la Diputación General de Aragón demandó en sucesivas ocasiones la rápida suscripción del correspondiente Convenio, a efectos de evitar la paralización del cobro en vía ejecutiva de los derechos de la Comunidad Autónoma, con el consiguiente quebranto económico a su Hacienda. Mientras tanto fue dictada por la Intervención General la circular 5/1988, de 1 de marzo, que contenía instrucciones provisionales de actuación en materia de recaudación por vía ejecutiva.

2. Situación actual

2.1. Consideraciones generales

Después de sucesivas correcciones al texto primitivo propuesto por el Ministerio de Economía y Hacienda y de varias reuniones con representantes de dicho Ministerio, se llegó a la suscripción del preceptivo Convenio con fecha 18 de octubre de 1.988, que fue objeto de publicación en el Boletín Oficial de Aragón núm. 129, ambos de 12 de diciembre de 1988.

Para dar efectividad a los términos del Convenio se dictó por la Intervención General de la Diputación General de Aragón la Resolución de 28 de marzo de 1989 (BOA núm. 41, de 18-04-89) por la que se dan instrucciones en la materia de recaudación en vía ejecutiva, que en definitiva contiene todo el procedimiento al que ha de ajustarse la tramitación en dicha vía de acuerdo con el contenido del Convenio.

2.2. Derechos de la Hacienda de la Comunidad Autónoma que no tienen la consideración de tributos cedidos.

Aunque el Convenio de 18-10-88 se refiera únicamente a la gestión recaudatoria ejecutiva de los tributos cedidos a la Diputación General de Aragón, por los correspondientes órganos del Ministerio de Economía y Hacienda se asumió el compromiso de que podían situarse dentro de los términos del Convenio todas aquellas certificaciones de descubierto expedidas por la Diputación General de Aragón respecto de débitos para los que fuera susceptible de utilización la vía administrativa de apremio.

Por tanto, la recaudación ejecutiva de los derechos económicos de la Hacienda de la Comunidad Autónoma que no proceden de tributos cedidos se viene efectuando en base al Convenio de 18-10-88, aunque el mismo no se refiera específicamente a tales derechos.

2.3. Tributos cedidos

La recaudación ejecutiva de este tipo de derechos se efectúa en base a lo establecido en el Convenio de 18-10-88.

2.4. Puesta en marcha

En ambos casos, tanto si se trata de tributos cedidos como de otro tipo de derechos, la puesta en funcionamiento de los términos del Convenio empezó su aplicación en el mes de abril de 1989, inmediatamente después de ser dictada la Resolución de este Centro de 28-03-89, y una vez depurados los valores que obraban en poder de los servicios correspondientes. Con regularidad, en los diez primeros días de cada mes, se vienen efectuando cargos a las respectivas Delegaciones de Hacienda y se viene trabajando en la elaboración de un programa de mecanización que permita tratar los datos que se generen en la gestión de todos los débitos en materia ejecutiva».

Con la información de que se había puesto en marcha definitivamente el Convenio, se dio por finalizada la tramitación del expediente, no obstante lo cual y como finalización del mismo, se remitió a la Diputación General de Aragón escrito, que finalizaba en los siguientes términos:

«Recibida la información y comprobado que en la actualidad ya está en funcionamiento el nuevo sistema de recaudación en vía ejecutiva de todos, los derechos económicos de la Hacienda aragonesa, procede el archivo del expediente de oficio abierto a tal efecto. Lo que tengo el gusto de comunicarle.

No obstante, quisiera dejar constancia de que:

1.— Desde finales de 1987 hasta el mes de abril de 1989 el cobro en vía ejecutiva de los derechos de la Comunidad Autónoma ha estado paralizado, con el consiguiente quebranto económico a su Hacienda, sólo imputable a la falta de previsión o de rapidez de reacción de la Diputación General de Aragón.

2.— Precisamente por esa paralización son muchos los millones de pesetas debidos a la Hacienda aragonesa pendientes de ser recaudados en vía ejecutiva por las correspondientes Delegaciones de Hacienda del Estado.

Sería deseable, por todo ello, un mayor celo de la Administración de la Comunidad Autónoma para conseguir el cobro puntual de todos los derechos económicos adeudados a su Hacienda.»

1.12 Industria

	1989	1988	Total
— Quejas recibidas	9	31	40
— Quejas archivadas	1	18	19
— Quejas en tramitación	8	13	21

Todas las quejas recibidas y clasificadas bajo esta voz por referirse a problemas derivados de actividades industriales pueden a su vez acumularse en dos grandes grupos. Por un lado, las que se refieren a la posible violación de los derechos de los ciudadanos como consecuencia de una actividad industrial que vulnera o puede vulnerar la reglamentación sobre actividades molestas, insalubres y peligrosas. Por otro, las que se refieren a la posible violación del derecho de todo ciudadano a ejercer una actividad industrial dentro de la legislación vigente, como consecuencia de la tramitación de las pertinentes licencias.

1.12.1 Actividades molestas, insalubres y peligrosas.

No se han recibido en la Institución quejas relativas a actividades industriales peligrosas, propiamente dichas. Sí que se han recibido, y bastantes, referidas a actividades molestas e insalubres. En este campo se nos ha planteado un pequeño problema de metodología, relativo a la ubicación exacta de las quejas. En el Informe de 1988 todas las quejas que denunciaban un incumplimiento del Reglamento de Actividades Molestas e Insalubres se recogieron en el apartado de *Industria* del Informe del Justicia, aunque se hiciera también una referencia muy genérica en el apartado de *Medio Ambiente*. En este Informe hemos querido reflejar ya una práctica puesta en marcha a lo largo del año, consistente en atender más al derecho pretendidamente violado en cada queja concreta, que a la normativa general supuestamente violada. Ello nos ha llevado a incluir gran número de estas quejas en la voz *Medio Ambiente*, puesto que es el derecho de las personas a un medio ambiente habitable, sin ruidos insoportables, sin malos olores, sin suciedades contaminantes, lo que preferentemente denuncian los ciudadanos.

Hemos seguido manteniendo aquí las quejas derivadas de la instalación de industrias en sentido estricto. Fundamentalmente granjas cercanas e incluso integradas en núcleos urbanos, pero también industrias de calzado, guarderías para perros, transformadores eléctricos y obras de construcción. En todos estos casos el Justicia ha compaginado una doble vía, consistente por una parte en informar a los interesados de cuáles eran sus derechos y los cauces apropiados para hacerlos valer y, por otra, en recabar toda la información

posible encaminada a saber si la actividad contaba con las licencias administrativas pertinentes y adecuadas al caso concreto. Esta doble vía, con independencia de aquellos casos que han finalizado en una actuación jurisdiccional directa por parte del interesado, ha llevado a que por las autoridades municipales se tomen medidas de clausura en determinados casos, algunas de las cuales, como la que afectó en su día a unas granjas sitas en la localidad de Apiés, cercana a Huesca, saltaron a los medios de comunicación.

No obstante lo dicho, sí es necesario hacer mención específica a un problema que se presenta en estos casos, ya que muchas veces de la estricta aplicación de la legislación vigente se viene a producir un conflicto de previsible gran alcance. No nos estamos refiriendo al posible cierre de grandes empresas contaminantes, de lo que hablaremos en su momento, sino de la supresión tácita de actividades hasta ahora habituales en determinados núcleos urbanos por la vía de exigir unos traslados o modificaciones fuera del alcance económico de sus propietarios. Nos referimos, concretamente, al problema derivado de la existencia de corrales con animales en muchos pueblos, situación que cuando menos formalmente supone casi siempre una violación de la legislación sobre actividades molestas e insalubres. El problema viene dado porque hasta hace poco esta era una situación normal en cualquier pueblo y en la que además participaban prácticamente todos sus habitantes, por lo que a nadie se le hubiera ocurrido protestar por lo que todos hacían y, además, consideraban plenamente normal. El problema se produce en la actualidad, cuando la actividad ganadera ha disminuido de forma ostensible, cuando ha desaparecido prácticamente la cabaña caballar, cuando buena parte de la población de los núcleos rurales se dedica a actividades diferentes de la agricultura o la ganadería y, sobre todo, cuando en muchos pueblos se han radicado gentes procedentes de zonas y costumbres no agrícolas. Se empieza a exigir que se cumpla una reglamentación que viene a exigir la salida de los corrales de los pueblos, pero dicha exigencia viene a producir en la práctica no la salida, sino la extinción por imposibilidad de abordar los costes de una actividad ya excesivamente malparada en nuestra tierra. Esto implica la necesidad de analizar desde perspectivas más amplias que la mera y fría legalidad algunas de las quejas que se reciben en este campo.

En cualquier caso y dentro de esta actividad, el Justicia ha formulado Recomendaciones sobre la revisión de autorización de diversas actividades incluidas dentro de esta reglamentación a los Ayuntamientos de Sestrica, Erla y Calatayud.

1.12.2 Licencias

Las quejas relativas a la denegación de determinadas licencias o cuestiones relacionadas con el mantenimiento de las mismas han abarcado una pluralidad de situaciones muy individualizadas que impide extraer conclusiones generales, máxime cuando casi nunca se ha detectado que fuera correcta la irregularidad administrativa denunciada. Así se han denunciado cosas tan dispares como la denegación por parte de la DGA para permitir acampadas en Bujaruelo, la retirada de licencias de taxi por el Ayuntamiento de Zaragoza, la utilización indebida por la Diputación Provincial de Huesca de un nombre patentado por un particular o el retraso en conceder el MOPU la habilitación para ejercer como Agente de la Propiedad Inmobiliaria.

Quejas números 873/88, 884/88 y 1030/88.— Dos de estas quejas fueron presentadas por un colectivo de comerciantes

dedicados con la pertinente licencia fiscal a la venta ambulante y que desde hacía años acudían a Zaragoza durante las fiestas del Pilar a ejercer su comercio. La tercera presenta un problema casi idéntico, aunque en este caso se refiere a artesanos que suelen instalar sus puestos de venta coincidiendo con las fiestas navideñas. El motivo de la queja era siempre el mismo, de un lado las restricciones a la venta ambulante introducidas en 1988, pero de otro, y esencialmente, el que se les hubiera informado de la denegación de licencias prácticamente en vísperas de las fiestas, cuando tenían ya adquirido un material difícilmente utilizable para otros menesteres.

El Justicia de Aragón informó a los presentadores que era una cuestión de exclusiva competencia municipal el establecer las ordenanzas sobre venta ambulante y que no cabía impugnarlas por el simple hecho de mantener criterios diferentes al respecto, sin perjuicio de hacerlo si en aquellas ordenanzas se vulnerara alguno de los derechos reconocidos por la Constitución a todos los ciudadanos, lo que no parecía ser el caso. Sin embargo, sí que había una serie de cuestiones evidentes, de cara al otro aspecto que presentaban las quejas. Todos los interesados decían haber solicitado la licencia hacía un año, siguiendo la costumbre de presentarla para el año siguiente cuando acababan las fiestas del corriente y, sin embargo, la primera noticia del Ayuntamiento se tuvo a pocos días, una semana escasa, del núcleo de las fiestas. Todos además mostraban facturas de una serie de productos que por estar identificados en gran parte con la fiesta a que se destinaban y con el año concreto, no podrían tener salida ni en otro lugar ni en otro año, con el consiguiente perjuicio para el comerciante.

Era evidente que esta situación, de ser cierta, producía una notoria inseguridad jurídica y unos perjuicios innecesarios a unas personas, con clara violación de sus derechos constitucionales. Para aclarar esta cuestión se solicitó información del Ayuntamiento de Zaragoza el día 8 de noviembre de 1988, concretamente sobre la fecha de presentación de las solicitudes, la de denegación de las mismas y la de notificación a los interesados. El silencio del Ayuntamiento obligó al Justicia a reiterar su petición de información el 11 de abril y el 9 de julio de 1989, con advertencia expresa en esta última de remitir el tema al Defensor del Pueblo, como así se hizo el 4 de octubre al persistir el silencio del Ayuntamiento. Con posterioridad a dicha remisión, el 17 de noviembre de 1989, el Ayuntamiento remitió parte de la información solicitada, que fue enviada al Defensor del Pueblo, bajo cuya supervisión se encontraba ya el expediente.

1.13 Interior

	1989	1988	Total
— <i>Quejas recibidas</i>	14	16	30
— <i>Quejas archivadas</i>	11	16	27
— <i>Quejas en tramitación</i>	3	0	3

Fundamentalmente todas las quejas incluidas en este apartado y recibidas durante 1989 se han referido al comportamiento en actuaciones concretas de diversos agentes de las fuerzas de orden público, unas veces de la Policía Nacional, otras de la Policía Local y otras de la Guardia Civil. Incluso se recibió una queja relativa a malos tratos de palabra a un aragonés por parte de la Policía Autónoma Vasca en funciones de agentes de tráfico. En todos estos supuestos se ha tratado de recibir personalmente a los interesados para poder recabar con mayor fidelidad sus impresiones y detectar la existencia

real de la irregularidad o si se debía tan solo a una impresión propia del momento. Según el resultado de la entrevista, se informaba al interesado de las posibles vías a seguir que tenía a su disposición, bien por la denuncia administrativa ante los superiores jerárquicos del funcionario en cuestión, bien por la vía civil en su caso de reclamación de daños y perjuicios, bien por la vía criminal ante el Juzgado de guardia. En última instancia, y siempre previa conformidad del interesado, poníamos los hechos directamente en conocimiento de la autoridad correspondiente.

Algunas quejas también incluidas en este apartado se referían más a cuestiones orgánicas derivadas de la violación de los derechos laborales o sindicales de los funcionarios por sus superiores o bien a la imposición de determinadas sanciones de tráfico o de orden público con las que estaba en desacuerdo el presentador. En estos casos se ha estudiado el tema y procedido a su archivo si no se detectaba la irregularidad denunciada y se procedía a su remisión al Defensor del Pueblo caso de que esta pudiera darse.

1.14 Justicia

	1989	1988	Total
— <i>Quejas recibidas</i>	68	39	107
— <i>Quejas archivadas</i>	53	38	91
— <i>Quejas en tramitación</i>	15	1	16

Aun teniendo en cuenta que bajo la voz «Justicia» recogemos no sólo las quejas que se refieren al funcionamiento de la Administración de Justicia en sentido estricto, sino también aquellas que se presentan frente a actividades relacionadas con la misma, como abogados, procuradores, registro civil, cárceles, etc., era excesivo el número de denuncias que se recibieron el primer año sobre una materia que no sólo estaba excluida de la supervisión del Justicia por no depender de la Comunidad Autónoma, sino que incluso en gran parte estaba excluida de toda supervisión al estar amparada por la independencia que la Constitución reconoce a todo juez en el ejercicio de su actividad jurisdiccional. La información acerca de las competencias y posibilidades del Justicia dada en cuantas entrevistas y comparecencias públicas se ha tenido, creemos que ha contribuido a clarificar esta cuestión de cara a los ciudadanos y ha motivado el importante descenso de quejas recibidas, que de un total de 157 que entraron en 1988, han pasado a algo menos de la mitad, 68, en 1989.

Al igual que hicimos en nuestro primer año de funcionamiento, y en relación con lo que es Administración de Justicia en sentido estricto, hemos distinguido entre actividad jurisdiccional y actividad administrativa. En la primera nos hemos abstenido en todo momento de entrar, tratando de clarificar las dudas de los presentadores de quejas explicándoles el contenido y alcance de las sentencias, cuando su denuncia se basaba en una disconformidad con el contenido de éstas. Pero cuando la queja se basaba en un defectuoso funcionamiento administrativo de un órgano judicial, como puede ser un excesivo retraso en dictar sentencia o una inexplicable paralización del procedimiento, nos hemos dirigido al órgano judicial en cuestión en solicitud de información y a la vista de la misma, que hemos de decir expresamente que se nos ha remitido en todos los casos y con exquisita rapidez, hemos decidido en la mayoría de los supuestos el archivo del expediente por solucionarse el problema o estar justificada la actuación de la Administración, y en unos pocos su remisión al Defensor del Pueblo.

1.14.1 Abogados.

Son bastantes las quejas que se reciben de personas disconformes con la actuación que ha tenido su abogado y que consideran, más que incorrecta, negligente y contraria a su deber profesional. En todos estos casos hemos procurado informar al presentador y aclararle los motivos de sus dudas, a veces derivadas sencillamente de una falta de suficiente información sobre los pasos de un procedimiento judicial y la tramitación seguida, y en todos ellos les indicábamos que en cualquier caso el órgano competente para entender de las posibles irregularidades cometidas por abogados en el desempeño de su profesión era el correspondiente Colegio de Abogados, ante el que debían interponer su denuncia y sólo en el caso de que el Colegio no les atendiera debidamente cabría hablar de una actuación supervisable.

Por el contrario, han sido pocas las quejas presentadas directamente contra una actuación, o falta de actuación, de un Colegio de Abogados. En concreto, una contra el Colegio de Abogados de Huesca por no haber respondido a una denuncia y cinco contra el de Zaragoza, unas veces por el mismo motivo y otras por haber desestimado la denuncia. Se ha indicado al interesado la vía a seguir cuando así procedía y se ha archivado la queja o remitido al Defensor del Pueblo cuando se ha estimado lo oportuno.

1.14.2 Cumplimiento de sentencia por la Administración.

Hemos seguido recibiendo quejas que hacen referencia al retraso con que por parte de la Administración se da cumplimiento a sentencias judiciales condenatorias. De la información recabada se ha comprobado como en bastantes supuestos el retraso era debido a problemas presupuestarios, al carecerse de una partida presupuestaria adecuada al pago a realizar y deber esperar al siguiente presupuesto para llevarlo a cabo. Así se le ha hecho ver al quejoso en su momento, con independencia de que se ha hecho un seguimiento del tema y se sabe que todos han percibido ya lo fijado judicialmente. Pero también se han detectado temas, especialmente en materias relativas a derechos de Seguridad Social, en que la Administración recurre sistemáticamente las sentencias pese a saber cuál es la doctrina jurisprudencial, retrasando de esta forma la solución definitiva de los temas.

1.15 Medio Ambiente.

	1989	1988	Total
— <i>Quejas recibidas</i>	29	27	56
— <i>Quejas archivadas</i>	3	9	12
— <i>Quejas en tramitación</i>	26	18	44

La Institución del Justicia no podía por menos que ver reflejada en la misma la creciente preocupación de la sociedad por los problemas medioambientales. La protección y conservación de la naturaleza, la no degradación del medio ambiente rural y urbano en que se desarrolla la vida de las personas, se va convirtiendo en preocupación prioritaria cada vez para mayor número de personas y esta preocupación se trasluce en el número y sobre todo en la entidad de las quejas que sobre esta materia van viniendo a la Institución.

Dichas quejas, simplificando bastante la cuestión, pueden estructurarse en dos grandes grupos. Por un lado, aquellas que ponen de relieve la posible degradación del medio ambiente, fundamentalmente rural, como consecuencia de una

actividad humana de tipo industrial, comercial, urbanístico o turístico. Por otro, las que centran su preocupación en la degradación de las condiciones habituales de vida, generalmente referidas al medio urbano, como consecuencia de molestias y peligros derivados de la actividad de otras personas, tal cual el incremento de los ruidos que habitualmente han de soportarse.

Examinaremos pues la materia dividida en esos dos grandes campos, si bien es preciso hacer antes una mención a las peculiares condiciones que se producen a la hora de poder llevar a cabo la labor de supervisión de las actuaciones denunciadas. Se trata en la mayoría de los casos de situaciones no producidas en un solo acto, sino que se desarrollan a lo largo del tiempo e incluso en gran cantidad de supuestos el posible daño, que motivaría la irregularidad que justifica la actuación del Justicia, no existe en el momento de producirse la denuncia, sino que es una perspectiva de futuro a corto, medio o largo plazo, que ha de analizarse en profundidad.

Queremos decir con lo que antecede que no son quejas que puedan tramitarse en un espacio de tiempo que pudiéramos considerar normal, sino que por lo general en el expediente es tan importante el análisis de los hechos, como el seguimiento de los mismos y de sus consecuencias durante el tiempo suficiente para contar con elementos de juicio, que permitan valorar con un mínimo de garantías si efectivamente se ha dado esa situación de violación de derechos individuales y colectivos que a fin de cuentas es lo que justifica legalmente la intervención del Justicia en ejercicio de las funciones que tiene encomendadas.

Buena prueba de lo dicho es que las más importantes de las quejas que se mencionaban sobre esta materia en el Informe de 1988 permanecen abiertas en la actualidad. Por poner un ejemplo, no basta con que el Departamento de Agricultura, Ganadería y Montes de la DGA señale que la zona correspondiente a las Saladas de Alcañiz está incluida en el trabajo del estudio de la Red de Espacios Naturales que sería conveniente proteger en Aragón y que se está realizando un estudio de impacto ambiental de las mismas, sino que es imprescindible mantener la queja abierta para llevar a cabo el seguimiento de si el compromiso de la Administración se convierte en realidad o no, antes de tomar una decisión sobre la existencia o no de la violación del derecho que se ha denunciado ante la Institución.

1.15.1 Actividades molestas

Decíamos al tratar el tema de actividades molestas, insalubres y peligrosas en la voz «Industria» que todas aquellas quejas que se referían a una violación de la reglamentación vigente en esta materia como consecuencia de la existencia de molestias producidas por establecimientos hosteleros, las tratábamos en la Institución enmarcadas en Medio Ambiente, ya que era fundamentalmente su derecho a vivir en unas condiciones ambientales dignas, lo que denunciaban quienes acudían al Justicia.

Es fácil adivinar, porque es algo que está continuamente en los medios de comunicación, que el motivo principal causante de estas situaciones es el hábito social existente en nuestras Comunidades de concentrar gran número de establecimientos de hostelería en las denominadas «zonas», con aparatos musicales en su interior a gran volumen y la costumbre creciente del numeroso público que a ellos acuden de hacer sus consumiciones en la calle mientras se habla y discurre de un local a otro. Las molestias que con esta situación se producen a las personas que tienen su residencia habitual en

dichas «zonas» no se deben sólo a una intransigencia frente a hábitos ajenos, sino que tienen su razón de ser en una verdadera imposibilidad por hacer efectivos derechos elementales reconocidos por la Constitución.

Tengamos presente no sólo los problemas de salud física y psíquica que para una persona sana que ha de levantarse temprano para trabajar pueden derivarse de las dificultades para conciliar normalmente el sueño en las horas habituales de descanso, sino también que la situación afecta de forma continuada a personas de edad avanzada con su salud mucho más desprovista de defensas, a enfermos imposibilitados de aislarse en sus domicilios y conseguir el más mínimo descanso, a estudiantes que carecen del mínimo ambiente para dedicarse a sus tareas, etc., y ello sin olvidar que al margen de los problemas de tipo más personal, también se producen otros de índole patrimonial, incluso de seguridad pública. Las viviendas situadas en dichas «zonas» ven depreciado su valor y dificultadas sus posibilidades de renta o arrendamiento; las puertas de viviendas y garages, incluso los portales de muchas viviendas, son frecuentemente utilizados como urinarios públicos y lugares de concentración de personas que dificultan y coartan el libre acceso o salida de los vecinos a sus viviendas, que se ven con la dificultad añadida de que las posibles denuncias en reclamación de sus derechos sólo produzcan represalias amparadas en el anonimato de la masa contra sus propiedades (cristales, puertas, porteros automáticos, coches) cuando no contra sus personas o las de sus familiares.

Somos conscientes de que la solución a estos problemas no es sencilla, pues es difícil luchar contra una tendencia social en alza, pero difícil no quiere decir necesariamente imposible.

Una primera cuestión, la derivada del ruido propio de las instalaciones musicales que suelen existir en dichos establecimientos, tiene ya previsto sus cauces propios de solución y basta con aplicarlos. La normativa sobre aislamiento y volumen de ruidos para autorizar estos locales es clara y sólo cabe requerir de las autoridades competentes la máxima diligencia a la hora de inspeccionar su existencia, su conservación y su cumplimiento. No estaría quizás de más el que fuera obligatorio el dotar a los aparatos musicales de algún tipo de medida que hiciera del todo imposible aumentar su volumen por encima del legalmente permitido. Teniendo en cuenta que las medidas citadas están previstas para el ruido que se produce en el interior de dichos locales y que lo que motiva las quejas fundamentalmente son las molestias que dichos ruidos producen al vecindario, tampoco estaría de más junto a la vigilancia de las condiciones de aislamiento, aplicar una mayor severidad a la hora de comprobar que las puertas de los establecimientos permanecen cerradas y no constituyen el vehículo de salida de los ruidos al exterior.

Más difícil es la solución de las molestias que se producen como consecuencia de la acumulación de gente en el exterior de los establecimientos, donde posiblemente la solución haya de venir por medidas más de orden público y de limitaciones en la instalación de establecimientos, aunque procurando en todo momento que la protección de legítimos derechos no vaya a suponer la restricción de otros más allá de lo estrictamente necesario.

En todas las quejas recibidas sobre esta materia, el Justicia ha recabado información acerca de las condiciones de la apertura legal de los establecimientos y recomendado, y obtenido en la mayoría de los casos, su sanción o cierre cuando dichas condiciones implicaban una violación de la normativa legal. Pero somos conscientes de que ello no supone solución de fondo al problema y que ha de seguir insistiéndose en el mismo.

1.15.2 Actividades contrarias a la Conservación de la Naturaleza.

Múltiples han sido las denuncias recibidas en este campo y escasos los medios con que cuenta la Institución del Justicia para llevar a cabo el detenido seguimiento sobre el terreno que sería necesario y elaborar los complicados estudios técnicos que en gran número de ocasiones serían no ya convenientes, sino imprescindibles.

Al Justicia de Aragón se le ha denunciado la grave contaminación del río Gállego, las obras que la Confederación Hidrográfica del Ebro realiza en algunos otros ríos, como es el caso del Cinca, la situación de mal estado de muchos parques zaragozanos, el efecto climatológico y de la política de riegos sobre espacios naturales como las Lagunas Saladas de Alcañiz, el abandono general en que se encuentran los ríos del Pirineo y Prepirineo, la existencia de empresas contaminantes junto a las márgenes del Ebro y el proyecto de instalación de una gran papelera en el término de El Burgo de Ebro y de una gran depuradora en el barrio de la Cartuja de Zaragoza. En todos estos campos se está trabajando con los medios de que se dispone y dentro de los mismos quisiéramos hacer referencia a dos muy concretos, cuyos expedientes siguen abiertos pendientes de ver la postura definitiva de la Administración, pero en los que el Justicia ya ha dictado una Resolución.

Queja núm. 770/88.— Esta queja, junto con otras acumuladas a la misma, ya fue objeto de tratamiento en el Informe correspondiente a 1988 (página 126), si bien ha sido en 1989 cuando el Justicia ha dictado Resolución sobre la misma.

Quienes acudieron al Justicia denunciaban el proyecto de construcción del llamado Gasoducto Lacq-Serrablo a través del Pirineo y la opción tomada por la empresa INTECSA de realizar el paso a través de los valles de Ansó, Hecho y Aragüés. Tras toda la labor de recopilación de información, estudio de la misma, visita al lugar en cuestión y múltiples entrevistas, en octubre de 1989 el Justicia de Aragón emitió Recomendación dirigida a la Diputación General de Aragón en los siguientes términos:

«Primero.— Que, en ejecución de las competencias que posee la Comunidad Autónoma en materia de ordenación del territorio y en correspondencia con aquellas que le compete ejercer en virtud de la Ley estatal 4/1989, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, atendidos los hechos expuestos y dado que los valles afectados de Ansó, Hecho y Aragüés constituyen un espacio natural del Pirineo aragonés bien conservado, pero amenazado por el factor potencial de perturbación que suponen las obras necesarias para el paso del Gasoducto Lacq-Serrablo, *se inicie de inmediato* la redacción de un plan de ordenación de los recursos naturales de los valles de Hecho, Ansó y Aragüés, con la consiguiente adopción de las medidas previstas en el artículo 7 de la mencionada Ley 4/1989.

Segundo.— Que se realice un diagnóstico ambiental del trazado del Gasoducto Lacq-Serrablo a su paso por los valles de Ansó, Hecho y Aragüés, así como de cada uno de los trazados previstos, de tal manera que su conocimiento pueda determinar el paso que menor daño pueda ocasionar a la naturaleza y que mejor salvaguarde los intereses de ésta.

Tercero.— Que por la Diputación General de Ara-

gón se determine cuál es el trazado que considera más idóneo para el paso del Gasoducto Lacq-Serrablo a través del territorio aragonés y que mejor salvaguarde los intereses naturales e integrales del Pirineo. Y que se arbitren los medios y cauces necesarios para exponer y defender tal opción ante las instancias correspondientes de la Administración central, pues si bien la Administración autónoma no es competente para decidir la traza definitiva del Gasoducto, sí puede y debe tratar por todos los medios a su alcance que la decisión definitiva sea la más acorde con los intereses de Aragón; y es este momento el adecuado para ello, cuando aún no se ha definido una opción concreta y por lo tanto se está a tiempo de poder participar en la misma.

Cuarto.— Que la DGA considere las grandes obras de infraestructura que han de realizarse a través del Pirineo aragonés, de tal manera que se concentren los impactos en los lugares que se encuentran más modificados por actuaciones humanas y que se puedan preservar las áreas que aún se hallan bien conservadas y poco alteradas.

Quinto.— Que entre los contenidos del plan de ordenación de los recursos naturales se determine la aplicación, en su caso, de algunos de los regímenes de protección establecidos en el Título III de la reseñada Ley, así como la concreción de aquellas actividades, obras o instalaciones públicas o privadas a las que deba aplicárseles el régimen de evaluación previsto en el Real Decreto-Ley 1.302/1986, de Evaluación de Impacto Ambiental.

Régimen de protección que se hace especialmente necesario en este caso al tratarse de una zona bien conservada por el hombre que la habita y considerada por diversas voces científicas como una de las más vírgenes y naturales del Pirineo, merecedora de una figura legal que evite posibles e irreversibles daños.

Sexto.— Que, sin perjuicio de las medidas que comporte el acuerdo de elaboración del plan de ordenación de los recursos naturales, la Diputación General de Aragón adopte, asimismo, las medidas de protección que considere más adecuadas de entre las previstas en el Título IV de la Ley estatal 4/1989, de tal manera que se actúe en prevención de la subsistencia de las especies estrictamente protegidas, como el oso pardo y el quebrantahuesos, que allí habitan. Aragón no se puede permitir el lujo de perder ninguna de las especies en peligro de subsistencia, que una vez extinguidas jamás se vuelven a recuperar.

Séptimo.— Que al ser un proyecto cuyo paso afecta igualmente al país vecino, Francia, la Diputación General de Aragón, a través de los organismos de colaboración creados para el futuro los Pirineos o a través de aquellos que considere convenientes, establezca las vías oportunas para que las medidas que se pudieran adoptar en el plan de ordenación de los recursos naturales de estos valles no se puedan ver afectadas por otras actuaciones del país vecino.

Octavo.— Que todo lo anterior se realice *con carácter de urgencia*, al encontrarse el proyecto del Gasoducto sin una opción definitiva sobre el trazado a seguir.»

A la fecha del cierre del presente Informe, cinco meses después de efectuada la Recomendación, la Diputación General de Aragón no ha manifestado cuál pueda ser su postura al respecto.

Queja núm. 267/88 y 106/88.— También hacíamos referencia a éstos en el Informe de 1988. Y también en este caso la Resolución del Justicia recaída sobre los mismos se ha producido en 1989.

El tema denunciado era la situación del Moncayo y su zona de influencia, muy especialmente a raíz del peligro que podía suponer para la misma la realización de una urbanización en la localidad de Añón y muy cercana al término municipal de Alcalá del Moncayo. No es necesario entrar en detalles de un tema que es sobradamente conocido de las Cortes de Aragón, por cuanto ellas mismas han tenido ocasión de pronunciarse con motivo de una Proposición no de Ley y de una posterior Interpelación parlamentaria, e incluso han escuchado en Comisión a las diversas partes afectadas.

Parece ser que el plan de ordenación que en su día recomendó el Justicia se llevará por fin a cabo, aunque no parece, por las últimas noticias, que ello vaya a implicar paralización alguna de las obras de la urbanización de Añón del Moncayo, más allá de las referidas a la última fase de la misma y decidida por la propia empresa constructora. No obstante, y a efectos de una completa información de la actividad anual del Justicia, sí creemos necesario dejar constancia literal del tenor de la Recomendación efectuada en su día.

«Primero.— Que, en ejercicio de las competencias que posee la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de ordenación del territorio y en correspondencia con aquellas que le corresponde ejercer en virtud de la Ley estatal 4/1989, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, atendidos los hechos expuestos y ante la falta de criterios suficientes que evalúen la incidencia de la proyectada urbanización en una zona bien conservada como es aquella en la que se pretende ubicar, se inicie de inmediato la redacción de un *plan de ordenación de los recursos naturales de la Dehesa del Moncayo y su somontano* con la consiguiente adopción de las medidas previstas en el artículo 7 de la mencionada Ley 4/1989.

Que se acometa especialmente un diagnóstico ambiental de la Dehesa del Moncayo y su somontano, conforme se encuentra marcado en los contenidos mínimos que han de tener los planes de ordenación de los recursos naturales, y que se especifica en el artículo 4.4.b, que dice:

«b) Definición del estado de conservación de los recursos naturales, los ecosistemas y los paisajes que integren el ámbito territorial en cuestión, formulando un diagnóstico del mismo y una previsión de su evolución futura.»

Con el fin de adecuar la gestión de los recursos naturales de esta zona a los objetivos señalados en un plan de ordenación, como sería el determinar las limitaciones que deban establecerse a la vista del estado de conservación y formular los criterios orientadores de las políticas sectoriales y ordenadores de las actividades económicas y sociales, públicas y privadas, para que sean compatibles con las exigencias señaladas.

Segundo.— Que entre los contenidos del citado plan se determine la aplicación, en su caso, de algunos de los regímenes de protección establecidos en los Títulos III y IV de la reseñada Ley, así como la concreción de aquellas actividades, obras o instalaciones públicas o privadas a las que deba aplicárseles el régimen de evaluación previsto en el Real Decreto-Ley 1.302/1986, de Evaluación de Impacto Ambiental.

Tercero.— Que, para el caso de no considerarse la

inclusión de la zona dentro del área que actualmente corresponde al Parque Natural de la Dehesa del Moncayo, se acometa, de forma coordinada con la redacción del plan de ordenación de la misma, el plan de ordenación del Parque y los subsiguientes planes rectores de uso y gestión.

Cuatro.— Que, sin perjuicio de las medidas que comporte el acuerdo de elaboración del plan de ordenación de los recursos naturales de la Dehesa del Moncayo y su somontano, la Diputación General de Aragón adopte el régimen de protección que considere más adecuado de entre los previstos en el Título III de la Ley estatal 4/1989, hasta tanto no se proceda a la aprobación de dicho plan.

Quinto.— Que la Diputación General de Aragón considere igualmente la conveniencia de ponerse en contacto con la Comunidad Autónoma de Castilla-León, con el fin de llevar, si es posible, una política de adecuación coordinada con los municipios de Soria que limitan con el Parque de la Dehesa Natural del Moncayo. A saber:

— Al norte, con el término municipal de Agreda (Soria).

— Al sur, con el término municipal de Agreda (Soria).

— Al oeste, con el término municipal de Agreda (Soria).

De tal manera que la ordenación de los recursos naturales en la zona aragonesa para la conservación del patrimonio natural no se puedan ver perjudicados por otra actividad de planificación de la Comunidad Autónoma vecina.

Sexto.— Que por parte de esa 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, que permita un equilibrio integral adecuado a las características peculiares de la zona y poniendo fin con ello a las actuaciones independientes que vayan en detrimento del conjunto de la sociedad.

Séptimo.— Que, en íntima conexión y coherencia con las Recomendaciones anteriores, se proceda a la paralización inmediata de las obras que se vienen efectuando en la urbanización «Cumbres del Moncayo», así como, en su caso, a la suspensión de los proyectos o normas urbanísticas que afectaren a la misma y a la suspensión de cuantas autorizaciones, licencias o concesiones pudieran habilitar para la realización de actos de transformación de la realidad física o biológica en la Dehesa del Moncayo y su somontano.

Octavo.— Que todas las actuaciones anteriormente señaladas se realicen con carácter de urgencia, ya que los pueblos de la zona no pueden estar esperando por largo tiempo unas salidas que den luz a su futuro, tan precario en estos momentos. Para conservar el patrimonio natural, es fundamental la supervivencia de los pueblos de la zona y la revitalización de su cultura, por lo tanto, no se puede mantener por mucho tiempo la dicotomía entre las medidas a adoptar para la conservación de un espacio natural y el derecho al futuro de los pueblos aledaños, que son parte de ese mismo patrimonio. Que esta actuación ha de ser urgente para no dejar paralizada una comarca, que en ese caso se vería privada tanto de un futuro con visión global como de unas actuaciones independientes que, a su

manera, buscan una salida que ayude a su supervivencia.»

Aun cuando la evolución del problema es sobradamente conocida, a los efectos de este Informe es necesario dejar aquí constancia de que en la fecha del cierre del mismo no ha habido respuesta oficial por parte de la Diputación General de Aragón aceptando o rechazando expresamente la Recomendación del Justicia.

1.16 Menores

	1989	1988	Total
— <i>Quejas recibidas</i>	7	10	17
— <i>Quejas archivadas</i>	1	7	8
— <i>Quejas en tramitación</i>	6	3	9

En la comparecencia del Justicia ante el Pleno de las Cortes de Aragón para hacer el resumen que prescribe la Ley del Informe anual de 1988, se manifestó que el deseo de la Institución, a la vista del número de quejas recibido mostrando la preocupación de los ciudadanos por la situación de los menores en la Comunidad Autónoma, era realizar un informe monográfico sobre el tema.

Conforme a nuestro propósito se diseñó la estructura del trabajo a seguir y, en función de ella, se recabó la información que se estimó pertinente y se visitaron todos los centros existentes en la Comunidad Autónoma de Aragón que tenían que ver con el tema. Habida cuenta que nuestro análisis ha venido a coincidir en el tiempo con la elaboración de este Informe anual, hemos estimado pertinente no posponer su presentación a las Cortes para más adelante e insertarlo como parte específica de este Informe.

Con independencia de ello, durante 1989 se han seguido recibiendo quejas sobre esta cuestión y se han formulado algunas recomendaciones en relación con la misma. Quejas y recomendaciones que no especificamos por cuanto van incluidas en el Informe global citado.

I.— Introducción.

El Justicia de Aragón está interesado de una forma especial por este tema, ya que a su trascendencia en el campo de los derechos humanos se añade la consideración de que los integrantes de este sector de la población —los menores— normalmente no pueden acudir por sí mismos a instar la actuación de las instituciones encargadas de su protección, lo que hace todavía más necesaria la preocupación constante de éstos para lograr garantizar aquellos derechos y su desarrollo integral como personas.

Por ello, con fecha 5 de julio de 1989, se acordó la apertura de un expediente de oficio con la finalidad de conocer la actuación de la Administración en esta materia.

Debe señalarse que con posterioridad la Ley de Cortes de Aragón 10/1989, de 14 de diciembre, en su artículo 6, ha venido a disponer que el Justicia en su Informe anual «valorará la actuación de la Administración de la Comunidad Autónoma en materia de protección de menores, especialmente en lo que se refiere al ejercicio de sus derechos». Mandato que viene a reflejar el hecho de que las Cortes de Aragón son igualmente conscientes de la necesidad de esta atención constante y sensibles ante ella.

A las anteriores razones puede añadirse en el momento actual otra consideración: la existencia de un importante pro-

ceso de modificación legislativa en la materia, con introducción de novedades radicales en este ámbito. Es claro que la conjunción, por un lado, de un proceso de distribución de competencias y reajuste competencial entre diversas Administraciones públicas con las innovaciones, por otro lado, en la legislación reguladora de los mecanismos de protección es fácil que produzca en la práctica problemas de funcionamiento, cuya corrección debe ser tarea común de todos.

Por tanto, el examen previo del marco legislativo se revela como antecedente necesario antes de acometer el análisis de los problemas que se suscitan en este ámbito.

II.— Marco jurídico.

Dentro de la ordenación jurídica de la protección de menores se ha producido en los últimos años un importante proceso de modificación que ha afectado, por un lado, a la distribución competencial y, por otro, a la legislación sustantiva en esta materia. Ambas cuestiones serán examinadas a continuación.

II.— 1 Nueva distribución de competencias.

Con anterioridad a la configuración del actual Estado autonómico, el ejercicio de las competencias en materia de protección de menores giraba en torno al Tribunal Tutelar de Menores. A éste le correspondía, además de la reforma y corrección de los menores de 16 años, la protección de éstos. En efecto, el Juez del Tribunal Tutelar de Menores estaba facultado para suspender a los padres el derecho a la guarda y educación de los menores de 16 años, correspondiéndole también la acción tutelar sobre los menores protegidos con dicha suspensión. Los medios materiales a través de los cuales se actuaba esta protección se proporcionaban por las Diputaciones Provinciales dentro del marco de su tradicional labor de beneficencia.

Este esquema se va a ver profundamente modificado a partir de la Constitución de 1978, que establece la posibilidad de que las Comunidades Autónomas asuman competencias en materia de asistencia social (artículo 148.1.20).

Consecuentemente con ello, todas las Comunidades Autónomas han hecho uso de esta facultad y en sus Estatutos de Autonomía han asumido competencias en esta materia.

Así, el Estatuto de Autonomía de Aragón establece en su artículo 35.1.19 que corresponde a la Comunidad Autónoma de Aragón la competencia exclusiva sobre asistencia, bienestar social y desarrollo comunitario.

El traspaso efectivo de competencias en esta materia entre Estado y Comunidad Autónoma de Aragón se instrumentó por Real Decreto 1.070/1984, de 3 de febrero, que viene a disponer que: «quedan traspasadas a la Comunidad Autónoma de Aragón las funciones que venía realizando el Estado en materia de protección y tutela de menores, la inspección, vigilancia, promoción, fomento y coordinación de los organismos y servicios de protección de menores.

Lo hasta aquí expuesto se refiere a la nueva distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas consecuencia de la nueva distribución territorial del poder operada por la Constitución de 1978 y del consiguiente reparto de tareas y responsabilidades públicas entre aquél y éstas.

Sin embargo, junto a este proceso, debemos señalar la existencia de otro, que hace referencia a la asunción por parte de la Comunidad Autónoma de las competencias anteriormente ejercitadas por las Diputaciones Provinciales en materia de protección de menores.

Así, ya la Ley de Cortes de Aragón 8/1985, de 20 de diciembre, reguladora de las relaciones entre la Comunidad Autónoma de Aragón y las Diputaciones Provinciales de su territorio, viene a señalar la necesidad de una racional redistribución de funciones entre las diversas Administraciones públicas existentes, con objeto de mejorar la gestión de los servicios y conseguir un mayor grado de eficacia y rentabilidad del gasto público.

En este sentido, el artículo 2 de la citada Ley disponía que «las leyes de las Cortes de Aragón reguladoras de los distintos sectores de la acción pública efectuarán la redistribución de competencias entre las Diputaciones y la Administración de la Comunidad Autónoma», añadiendo que la atribución de competencias exigirá en su caso el correspondiente traspaso de servicios y medios personales y financieros, a cuyo fin se debe constituir la correspondiente constitución mixta por cada provincia.

Precisamente esta redistribución sectorial de competencias es la que ha venido a operar en la materia que aquí nos ocupa la Ley de las Cortes de Aragón 4/1987, de 25 de marzo, de Ordenación de la Acción Social.

Dicha norma establece en su disposición adicional primera que «la Administración de la Comunidad Autónoma asume, en virtud de esta Ley, las competencias anteriormente ejercidas por las Diputaciones Provinciales en materia de asistencia, bienestar social y desarrollo comunitario», añadiendo que «dicha atribución de competencias exigirá el correspondiente traspaso de servicios y medios personales, financieros y materiales, conforme a lo previsto en la Ley 8/1985, de 23 de diciembre, reguladora de las relaciones entre la Comunidad Autónoma de Aragón y las Diputaciones Provinciales en su territorio, asegurándose el derecho de éstas a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses».

Sin embargo, casi tres años después de la aprobación de esta Ley, todavía no se ha producido este traspaso, lo que no ha dejado de producir problemas, como más adelante tendremos ocasión de examinar.

II.— 2. La legislación sustantiva.

No solamente se ha producido un cambio en cuanto a las instituciones encargadas de la protección del menor, sino que paralelamente se ha producido una radical modificación en cuanto a la legislación reguladora de esta materia.

Así, la Ley 21/1987, de 11 de noviembre, ha venido a modificar el Código Civil y la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de adopción, introduciendo también novedades tan destacadas como el establecimiento de la tutela automática de las entidades públicas sobre los menores desamparados y la regulación de la institución del acogimiento familiar. Junto a esta Ley debe tenerse en cuenta, para el caso específico de Aragón, la Ley del Menor recientemente aprobada por las Cortes de Aragón.

II.— 3. La Ley de 11 de noviembre de 1987.

La Ley de 11 de noviembre de 1987 ha venido a modificar la institución de la adopción tal y como su denominación indica. Pero junto a la nueva regulación de la adopción en sentido estricto ha venido a introducir una serie de instituciones conexas con la adopción como son la tutela automática y el acogimiento familiar. Instituciones que, si bien no son antecedente necesario de la adopción —pues ésta puede producirse sin aquéllas—, aparecen configuradas en la Ley como el mecanismo normal previo a la misma.

Así pues, cabe señalar como principales novedades de la reforma las siguientes:

1.º: *Tutela Automática de la Entidad Pública en caso de desamparo.*

El artículo 172.1 del Código Civil, tal y como queda redactado por la nueva Ley, establece que «la Entidad Pública a la que en el respectivo territorio esté encomendada la protección de menores tiene por ministerio de la Ley la tutela de los que se encuentren en situación de desamparo». A ello se añade que «se considera como situación de desamparo la que se produce de hecho a causa del incumplimiento o del imposible o inadecuado ejercicio de los deberes de protección establecidos por las leyes para la guarda de los menores, cuando éstos queden privados de la necesaria asistencia moral o material».

El desamparo se configura, pues, como una situación objetiva como lo resalta la expresión «de hecho» utilizada por el legislador, prescindiendo, por tanto, de cuáles son las razones que lo han motivado.

Dicha situación implica la inmediata tutela por parte de la Administración del menor desamparado.

Es claro que el precepto se encuentra guiado por la intención de proteger al menor por encima de todo. Sin embargo, a pesar de tan loable propósito, el precepto plantea numerosos e importantes problemas de aplicación práctica, como tendremos ocasión de examinar más adelante. Baste aquí con apuntar que, por un lado, la determinación de cuándo nos encontramos ante una situación de desamparo, a pesar de la aparente claridad del precepto, no está exenta de dificultades en la práctica y, por otro, que la situación en la que quedan los titulares de la patria potestad o autoridad familiar dista mucho de ser clara, ya que la tutela y patria potestad o autoridad familiar son instituciones, en principio, absolutamente incompatibles.

2.º: *El acogimiento familiar.*

La Ley regula esta figura como la inserción de un niño en un medio familiar para su guarda, pero sin atribuir a los acogedores la patria potestad ni establecer vínculos de parentesco civil con los mismos, como sucede en el caso de la adopción.

La finalidad de la institución responde a las modernas tendencias de erradicación del hospitalismo, esto es, el rechazo por perjudicial al niño de la masificación y deshumanización que históricamente supusieron, y en parte todavía suponen, las casas de expósitos, hospicios, orfelinatos y similares.

Debe señalarse que alguna doctrina, apoyándose en el Derecho comparado, ha venido a distinguir entre dos tipos de acogimiento: el acogimiento preadoptivo y el no preadoptivo. El primero de ellos sería un antecedente o un paso previo a la adopción mientras que

el segundo supondría simplemente un mecanismo para procurar un marco familiar a aquellos menores cuyos padres, a pesar de su voluntad de asistencia, no pueden hacerse cargo de ellos por circunstancias económicas, de enfermedad o similares. Sin embargo, debe señalarse que la Ley no es especialmente expresiva en este sentido, regulando únicamente el acogimiento, lo que plantea no pocos problemas.

La Ley prevé que el acogimiento se formalizará por la propia Administración, con el consentimiento de los progenitores o el tutor, salvo que aquéllos estén privados de la patria potestad. A falta de dicho consentimiento, el acogimiento debe ser acordado por el Juez.

Sin embargo, estas reglas procedimentales plantean también numerosos interrogantes, como tendremos ocasión de analizar.

3.º: *La adopción.*

Las principales novedades en esta materia son:

- Supresión de la distinción entre adopción plena y simple, de tal forma que en la actualidad se contempla únicamente una adopción que produce una integración absoluta del adoptado en la familia del adoptante de forma análoga a la antigua adopción plena.

- Necesidad de propuesta de la entidad pública encargada de la protección del menor, salvo en concretos supuestos, si bien destaca por su importancia el supuesto del acogimiento prolongado durante más de un año.

- Nueva regulación de las prohibiciones así como los requisitos para adoptar, a fin de que puedan tener condición de adoptantes un mayor número de personas.

- Reordenación de la cuestión referente a los consentimientos exigibles para constituir la adopción, a fin de restringir los supuestos en que la voluntad de los padres, del tutor o del guardador de hecho pudiera ser impeditiva de la constitución del vínculo adoptivo.

II.— 4 La Ley aragonesa del menor.

La Ley de las Cortes de Aragón 10/1989, de 14 de diciembre, Protección de Menores, ha sido el último paso en este proceso de cambio legislativo del marco jurídico de protección del menor.

Es claro que al tratarse de una Ley que ha entrado recientemente en vigor es imposible realizar una valoración acerca de su aplicación práctica.

Los aspectos más destacados de esta Ley son los siguientes:

1.º: La regulación de los derechos del menor. Se trata sin duda de uno de los aspectos centrales de la Ley que viene a configurar el respeto a los derechos constitucionales del menor como uno de los principios básicos en esta materia.

A los derechos de los menores se dedica el Título II de la Ley, haciendo especialmente referencia a la no discriminación, derecho a la educación y a la salud, a la información y a la libre comunicación y a la participación en la gestión de los propios centros, así como a la educación religiosa, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución.

Debe destacarse, asimismo, que el artículo 6 de la Ley atribuye a esta Institución, una de cuyas misiones más trascendentales es la defensa de los derechos y li-

bertades de los ciudadanos, la función de valorar en el Informe anual la actuación de la Administración de la Comunidad Autónoma en materia de protección de menores, especialmente en lo que se refiere al ejercicio de sus derechos.

2.º: Establecimiento de los principios básicos de la actuación administrativa en esta materia, así como la regulación de las distintas medidas que pueden ser adoptadas.

En este sentido el Título III de la Ley está dedicado a regular los distintos instrumentos de protección de menores, desde los recursos preventivos y de apoyo a la familia o a las personas bajo cuya responsabilidad se encuentre el menor, con la finalidad de que las situaciones de desamparo no lleguen a producirse, hasta las medidas a adoptar una vez que esta situación haya sido declarada.

Así, tras señalar que la Comunidad Autónoma asume por ministerio de la Ley la tutela de los menores en situación de desamparo, prevé las distintas posibilidades de actuación: acogimiento, adopción, promoción de la tutela conforme a la Compilación de Derecho Civil de Aragón, configurando el internamiento con «un mecanismo residual» que debe utilizarse únicamente en los supuestos en que el resto de las medidas sean inadecuadas, imposibles e insuficientes.

3.º: Regulación de la distribución de competencias en esta materia y previsión de la participación de las entidades privadas y de las fundaciones de titularidad pública.

Así, la Ley, tras señalar que la Comunidad Autónoma de Aragón es la entidad pública en Aragón encargada de la protección del menor, faculta a los ayuntamientos para realizar programas y actuaciones de prevención con el fin de evitar situaciones de desamparo.

Junto a ello, la Ley prevé la existencia de las denominadas instituciones colaboradoras de integración familiar, cuya inspección y control se encomienda a la Administración de la Comunidad Autónoma.

Dichas asociaciones, si son privadas, deberán revestir la forma de fundaciones o asociaciones sin ánimo de lucro, o públicas, en cuyo caso deberán constituirse como fundaciones.

Finalmente debe destacarse cómo la Ley de Protección de Menores ha venido a mostrar su preocupación acerca del proceso de transferencias Diputaciones Provinciales-Diputación General de Aragón, para el cual impone un plazo de 12 meses a partir de la entrada en vigor de la Ley, estableciendo con carácter transitorio, y hasta tanto no se culmine el proceso, la adscripción de los servicios y establecimientos de las Diputaciones Provinciales al Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo de la Diputación General de Aragón, imponiendo la obligación de cumplir los programas y objetivos que fije el mismo.

III.— La situación actual y los problemas que plantea.

Las modificaciones legislativas señaladas, como ya hemos apuntado, han producido numerosos problemas en su aplicación práctica. Problemas derivados precisamente en gran medida de la novedad de las instituciones reguladas, que no se ha visto acompañada de la deseable precisión técnica en su regulación. Problemas, además, que se han visto agravados

por la falta de adecuación de las estructuras administrativas transferidas por el Estado a las exigencias de actuación derivadas de la nueva legislación y a la falta de coordinación que el estado actual de las transferencias Diputaciones Provinciales-Diputación General de Aragón ha propiciado.

III.— 1. Las estructuras administrativas.

Cuando el Real Decreto 1.070/1984, de 8 de febrero, instrumenta la transferencia de medios personales y materiales del Estado a la Comunidad Autónoma de Aragón en esta materia lo que en definitiva transfiere no son sino una serie de centros de internamiento destinados además, fundamentalmente, a la reforma de menores más que a su protección. Concretamente se transferían la Residencia Mixta «Médico Lorenzo Los-te», la Casa Tutelar del Buen Pastor y el Hogar «San Francisco de Paula». (La Casa Tutelar del Buen Pastor era un centro de reforma y sigue teniendo exclusivamente tal carácter.) Obviamente, tales centros carecen hoy, en las dimensiones que presentan, de sentido, a la luz de las exigencias de la nueva legislación. En efecto, como ya hemos visto, ésta se encuentra orientada fundamentalmente hacia la integración del niño en un medio familiar, considerándose que el internamiento del menor en una institución es en principio perjudicial para el desarrollo de su personalidad y que esa solución únicamente debe ser utilizada como último remedio.

De esta forma, resulta obvia la inadecuación de los medios transferidos a las nuevas exigencias. Así, por un lado, los centros mencionados se encuentran absolutamente sobredimensionados mientras que, por otro, la Administración autonómica se ha visto en la necesidad de crear de la nada los instrumentos que le permitan realizar las actuaciones que la nueva legislación le encomienda (Detección y declaración de situaciones de desamparo, estudio de la situación de los menores y selección de familias adecuadas para su acogimiento o adopción).

Esta situación podría, sin embargo, haberse visto paliada si, de acuerdo con las previsiones de la Ley de Acción Social, se hubiera producido ya el traspaso a la Administración autonómica de los medios materiales y personales de las Diputaciones Provinciales.

En efecto, tradicionalmente éstas habían sido las encargadas de la protección de los menores, dentro de la denominada «beneficencia pública» y contaban con personal con experiencia en esta materia y con estructuras administrativas que se habían ido modificando con el tiempo, adaptándose más a las nuevas tendencias en esta materia.

Sin embargo, como consecuencia de las actuaciones investigadoras del Justicia, se ha puesto de manifiesto la existencia de numerosos problemas derivados de una defectuosa coordinación entre Administración autonómica y Diputaciones Provinciales.

Como ya se ha señalado, la Ley de las Cortes de Aragón 4/1987, de 25 de marzo, de Ordenación de la Acción Social, establecía en su disposición adicional primera que: «La Administración de la Comunidad Autónoma asume en virtud de esta Ley las competencias anteriormente ejercidas por las Diputaciones Provinciales en materia de asistencia, bienestar social y desarrollo comunitario», añadiendo que «dicha atribución de competencias exigirá el correspondiente traspaso

de servicios y medios personales, financieros y materiales conforme a lo previsto en la Ley 8/1985, de 20 de diciembre, reguladora de las relaciones entre la Comunidad Autónoma de Aragón y las Diputaciones Provinciales de su territorio, asegurándose el derecho de éstas a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses».

No obstante, y a pesar del tiempo transcurrido, dichas previsiones no se han cumplido en la práctica.

Ciertamente, mediante Decreto 1/1988, de 19 de enero, se reguló la constitución de las correspondientes Comisiones Mixtas de Transferencias entre las Diputaciones Provinciales y la Diputación General de Aragón, y los posteriores Decretos 37/1988, de 22 de marzo, 38/1988, de 22 de marzo, y 71/1988, de 19 de abril, aprobaron las normas de funcionamiento de las Comisiones Mixtas correspondientes a las provincias de Zaragoza, Huesca y Teruel. Sin embargo, hasta el momento ha sido imposible alcanzar acuerdo alguno, según manifiesta el informe remitido a esta Institución por la Consejera de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo.

Esta situación genera numerosos problemas, al disponer únicamente la Diputación General de Aragón de los centros transferidos por el Estado, inapropiados para los niños de más corta edad, mientras que las Diputaciones Provinciales, que se han visto privadas de sus competencias en esta materia, mantienen en su poder los centros más apropiados para esos menores de corta edad.

Ello genera, en primer lugar, problemas en la política de inversiones, pues la Diputación General no adopta decisiones en esta materia a la espera del resultado de las transferencias, mientras que las Diputaciones Provinciales tampoco realizan ningún esfuerzo inversor en un sector que contemplan como algo a transferir.

De hecho, incluso se ha detectado un movimiento «descapitalizador», habiendo procedido la Diputación Provincial de Zaragoza a cerrar numerosos pisos destinados a la guarda de menores, existiendo un problema de plazas en la actualidad. De tal forma que ha habido que ingresar a veces a menores en centros totalmente inadecuados para su edad.

Es evidente que las nuevas tendencias en la materia imponen no el ingreso de los niños en instituciones, sino su integración familiar. Ahora bien, es igualmente evidente que es necesario atender situaciones de emergencia y que en estos momentos dicha atención se encuentra dificultada por las circunstancias mencionadas.

Análogos problemas se plantean en la política de medios personales y, en general, en todos los ámbitos de actuación en esta materia, dada la existencia de diferentes enfoques o perspectivas en las distintas Administraciones implicadas.

En segundo lugar, se generan problemas de coordinación. En efecto, como ya se ha señalado, los menores de más corta edad (que son aquellos cuyo acogimiento y adopción es más demandado) se encuentran en gran medida en centros dependientes de la Diputación Provincial. Sin embargo, es a la Diputación General a la que corresponde adoptar las medidas tendentes a su acogimiento o su adopción. Ello determina que la Diputación General tenga un contacto preeminente con las familias que se dirigen a ella, bien para solicitar un acogimiento o adopción, bien para oponerse a las declaraciones de desamparo o a las medidas de

acogimiento declaradas (caso de los progenitores de los menores). Mientras que, por el contrario, las Diputaciones Provinciales tienen un contacto diario con el menor, contacto que, sin embargo, no existe con los equipos de la Diputación General de Aragón.

Parece claro que resulta difícil encontrar una familia apropiada para un menor al que no se le conoce directamente sino sólo a través de informes escritos, y resulta también evidente que cualquier necesidad de ampliación de dichos informes antes de adoptar la correspondiente decisión tropieza con numerosos problemas burocráticos al tener que recabarse de una Administración distinta.

Consecuentemente, resulta obvio que se hace preciso acelerar al máximo el proceso de transferencias, debiendo añadirse a ello la consideración de que la Ley 10/1989, de las Cortes de Aragón (Ley del Menor), ha venido a imponer un plazo a la realización de este proceso.

Plazo que sería deseable no fuera necesario siquiera agotar, en atención a los problemas que, como hemos visto, plantea la situación actual.

En atención a lo expuesto, esta Institución, haciendo uso de las facultades que le confiere su Ley reguladora, acordó dirigir Recomendación a todas las Administraciones implicadas en el proceso de transferencias para que procedieran a la mayor brevedad posible a impulsar y acelerar dicho proceso, cuya consecución entendemos había de redundar no sólo en una mejora en la gestión de los servicios, consiguiendo un mayor grado de eficacia y rentabilidad del gasto público, sino también, y lo que es más importante, en beneficio de los menores.

Por último, debe señalarse que el nuevo esquema de distribución territorial del poder instaurado por la Constitución de 1978 exige no sólo solucionar los problemas que el proceso de transferencias lleva consigo y que acaban de ser expuestos, sino que impone también la necesidad de establecer mecanismos de cooperación y colaboración entre las distintas Comunidades Autónomas.

En efecto, debe destacarse que ha sido práctica habitual de los Tribunales Tutelares de Menores, sin duda motivada por el deseo de evitar problemas entre las familias acogedoras y los progenitores de los menores, la de entregar a éstos en guarda y custodia a familias de provincias distintas a las de origen. El necesario seguimiento posterior de estas situaciones se instrumentaba a través de la figura del Delegado del Tribunal, con el cual se entendía directamente el Tribunal, al que remitía informes periódicos acerca del estado y evolución posterior del menor y de la familia en cuya guarda y custodia se encomendaba.

Sin embargo, en la actualidad cada Comunidad Autónoma circunscribe su actuación al correspondiente territorio, lo que obviamente plantea problemas de coordinación en esta materia, problemas que se proyectan tanto sobre las actuaciones pasadas como sobre las futuras. Así, por ejemplo, en aquellos supuestos en los cuales el Tribunal Tutelar de Menores de Zaragoza acordó la entrega de menores a familias no residentes en nuestra Comunidad Autónoma, se carece en la actualidad de mecanismos que permitan un seguimiento de la situación.

Paralelamente, es claro que existirán supuestos de menores que Tribunales Tutelares de Menores de otras

provincias entregarían en guarda y custodia a familias residentes en Aragón, cuyos expedientes se entregarían después a las correspondientes Comunidades Autónomas sin que, por lo tanto, se tenga conocimiento de ellos por la Administración aragonesa.

Sin duda, la solución de estos problemas habría de instrumentarse a través de la colaboración entre Comunidades Autónomas. Colaboración que será también necesaria para atender a las necesidades futuras en esta materia.

III.— 2 El estado de los centros y la situación de los menores internados.

Esta Institución ha visitado todos los centros de internamiento existentes en la Comunidad Autónoma de Aragón y dependientes tanto de la Diputación General de Aragón como de las Diputaciones Provinciales de Zaragoza, Huesca y Teruel.

El estado de los centros es satisfactorio en cuanto a sus instalaciones, cuentan con personal suficiente y están correctamente equipados en cuanto a mobiliario y medios auxiliares (juguetes, libros, televisión, etcétera). Sin embargo, debe destacarse que las modernas tendencias en materia de protección de menores, de las cuales la Ley de 11 de noviembre de 1987 no es sino un reflejo, se dirigen a evitar el internamiento en centros, entendiendo que es más beneficioso para el desarrollo psicológico del menor su integración en una familia.

En cualquier caso, parece que siempre será necesaria, por desgracia, la existencia de centros, aun cuando sólo sea con un carácter de lugar de acogida provisional hasta tanto se pueda producir la integración familiar del menor.

Ahora bien, estos centros es evidente que responderán mejor a su función en la medida en que hagan posible una mayor integración del menor en la sociedad, debiendo evitarse en lo posible las características de los centros de internamiento que propician la marginación y aislamiento del menor.

En este sentido, parece que lo lógico es huir de «macrocentros» que produzcan situaciones de masificación en los cuales el menor experimenta una terrible sensación de abandono y falta de afecto; e igualmente parece que deben evitarse las ubicaciones aisladas o que produzcan falta de integración en la vida ciudadana. Así, debe señalarse que tanto las dimensiones como la ubicación de alguno de los centros visitados distan de ser idóneas. Por ejemplo, el Hogar «Comandante Aguado», de Teruel, se encuentra ubicado en una gran edificio situado a las afueras de la ciudad en el que, junto a las dependencias destinadas a los menores, se encuentra el Hospital Psiquiátrico, una residencia para ancianos y diversas dependencias médicas. Ciertamente, las dependencias destinadas a los menores han sido en parte renovadas y su estado interior es bueno, pero no parece que sea dicho lugar el entorno más idóneo para los menores.

Del mismo modo, el Hogar «San Francisco de Paula», de Zaragoza, presenta un estado correcto, pero sus grandes dimensiones y su situación aislada de la ciudad (a 15 minutos andando de la primera parada de autobús) no parecen ser las más adecuadas para favorecer el desarrollo e integración de los menores en la sociedad.

Como datos más relevantes de los distintos centros pueden señalarse los siguientes:

Cuadro 1.— Capacidad y ocupación de los centros.

HUESCA

Centro	Administración	Capacidad	Ocupación	Edades
L. Loste	DGA	30	18	10-16
Maternidad	DPH	26	8	0-5
Piso 1	DPH	7	6	13-17
Piso 2	DPH	6	6	11-17
Piso 3	DPH	6	6	7-17
TOTAL HUESCA		75	44	

TERUEL

H.Cte.Aguado	DPT	45	34	4-16
TOTAL TERUEL		45	34	

ZARAGOZA

S.F.Paula	DGA	70	59	5-15
C.Obs. Acog.	DPZ	10+10 (de urgencia)	1	0-4
Jardín Infan.	DPZ	40	17	0-4
Piso 1	DPZ	8	6	4-16
Piso 2	DPZ	6	5	4-14
Piso 3	DPZ	6	6	4-16
Chalet	DPZ	8	8	6-16
TOTAL ZARAGOZA		158	102	

TOTAL COMUNIDAD AUTONOMA

278 **180**

Cuadro 2.— Plantilla de los centros.

HUESCA

Residencia Lorenzo Loste (DGA)

1 Directora
8 Educadores
5 Servicio Auxiliar

Maternidad Provincial y Pisos (DPH)

Maternidad

2 Educadores
2 Amas
6 Servicio Auxiliar

Pisos

4 Educadores (1 por piso más 1 de fin de semana)
3 Amas

Equipo técnico común

1 Psicólogo
1 Pedagogo
1 Asistente Social
1 Coordinadora

TERUEL

Hogar Comandante Aguado (DPT)

1 Director (Sacerdote)
7 Puericultoras (Religiosas Hijas de la Caridad)
1 Educador

ZARAGOZA

Hogar San Francisco de Paula (DGA)

1 Director
19 Educadores
16 Servicio Auxiliar

Centro de Observación y Acogida (DPZ)

1 Director
1 Coordinador
6 Educadores (Ayuntamiento de Zaragoza)

Jardín de Infancia (DPZ)

1 Directora (Religiosa Hermana de la Caridad de Sta. Ana)

19 Puericultoras (Religiosas)
1 Coordinadora de Zona (Religiosa)
1 Responsable de Departamento
1 Asistente Social
5 Servicio Auxiliar
2 Puericultoras de apoyo los fines de semana

Pisos y Chalet (DPZ)

8 Educadores entre semana (2 por piso)
4 Educadores de fin de semana (1 por piso)

Observaciones:

1. Los datos reflejados se refieren al mes de octubre de 1989, fecha en que se realizaron las visitas.

2. Junto a los centros reseñados en Zaragoza, se encuentra la Casa Tutelar del Buen Pastor, que no ha sido incluida por tratarse de un centro de reforma, no de protección. Cuando se realizó la visita estaban internados tres menores (1 en el centro cerrado y 2 en el centro abierto). Se trata de un centro de grandes dimensiones con capacidad para 72 menores, si bien únicamente están concertadas 6 plazas para el centro cerrado y 30 para el centro abierto.

No podemos dejar este apartado sin hacer referencia a los derechos de los menores y su respeto por la Administración; exigencia impuesta, además, por la Ley del Menor de Aragón.

En líneas generales, dicho respeto se produce, siendo correcta la actuación de la Administración en esta materia. El trato que se les dispensa es correcto, reciben asistencia sanitaria bien a través de la Seguridad Social, bien a través de las cartillas de beneficencia de las Diputaciones Provinciales y se encuentran escolarizados en cuanto tienen edad para ello. Ciertamente, se detecta una tasa muy alta de fracaso escolar, pero ello se debe a que la Administración se hace cargo de los niños en edad avanzada por lo que éstos parten de un retraso inicial, muchas veces grave; en otras ocasiones, obedece

a las carencias afectivas que sufre el menor. Debe destacarse que algunos centros cuentan con actuaciones de refuerzo escolar para evitar este problema y que muchos menores acuden a aulas de educación especial. En cuanto a la educación religiosa se respeta la decisión del menor o de sus progenitores.

Con respecto a los derechos de información y participación en la vida del centro, tienen mas importancia a medida que avanza la edad de los menores. En general, los distintos centros tienen previstos mecanismos de participación, si bien debe destacarse que se trata de mecanismos surgidos de la práctica, pues la gran mayoría de los centros no tienen reglamento (encontrándose, sin embargo, en fase de redacción) y los únicos reglamentos existentes están en total desuso debido a su ambigüedad y falta de adecuación a la realidad social actual.

Esta Institución tiene especial interés en el seguimiento de la redacción de dichos reglamentos y en la comprobación de su aplicación práctica, siendo previsible que durante el presente curso se proceda a la aprobación de los proyectos que existen en la actualidad.

III.— 3 Los problemas de la Ley de 8 de noviembre de 1987.

Junto a los problemas derivados de la nueva distribución competencial, existen otros suscitados por las importantes modificaciones introducidas en el Código Civil por la Ley de 8 de noviembre de 1987, pues, como ya hemos señalado, la propia novedad de la regulación, unida a la no demasiado afortunada redacción de la Ley, produce graves problemas de interpretación y de aplicación práctica.

Ciertamente, será la autoridad judicial a la que en última instancia le corresponderá determinar la correcta interpretación de los preceptos legales. Sin embargo, hasta tanto no se consolide una interpretación jurisprudencial la Administración se enfrenta con importantes problemas derivados de la nueva legislación, problemas que ya hemos señalado al exponer sus líneas generales.

A) *El desamparo.*

Como ya hemos visto, el desamparo aparece legalmente definido en el artículo 172 del Código Civil, según la redacción dada por la Ley de 11 de noviembre de 1987, como la «situación (...) que se produce de hecho a causa del incumplimiento, o del imposible o inadecuado ejercicio de los deberes de protección establecidos por las leyes para la guarda de los menores cuando éstos queden privados de la necesaria asistencia moral o material».

Esta definición conforma, pues, el desamparo como una situación de hecho en que se encuentra un menor, con absoluta independencia de cuáles sean las circunstancias que la han producido y, por tanto, prescindiendo de la culpabilidad o no de los progenitores o personas encargadas de la guarda.

Es claro que esta configuración ha sido buscada intencionadamente por la Ley con la loable finalidad de proteger por encima de todo al menor como sujeto más débil y, por lo tanto, más

necesitado de dicha protección. Así se trata de evitar situaciones como las que podía llegar a producir la anterior legislación, con arreglo a la cual se podían presentar supuestos en los cuales un menor internado en un establecimiento podía no estar legalmente abandonado por sus padres, con lo que su internamiento se prolongaba indefinidamente.

Ahora bien, la definición legal es tan amplia que podrían entenderse comprendidos en la misma supuestos en los que los progenitores, por causas absolutamente independientes de su voluntad, como una enfermedad o un accidente, se encontraran temporalmente impedidos para atender a sus hijos, de tal forma que muchos comentaristas han llegado a apuntar que literalmente entendido este precepto podía suponer una confiscación de los hijos de los económicamente desfavorecidos en favor de las familias acomodadas, consecuencia evidentemente inadmisibles.

Es claro que en el espíritu de la Ley no está el llegar a tales consecuencias, y prueba de ello lo es el propio párrafo segundo del citado artículo 172. En efecto, después de que el párrafo primero de este artículo ha venido a definir el desamparo y a señalar que la consecuencia del mismo será la atribución a la Administración de la tutela de los menores que se encuentren en esta situación, el párrafo segundo dispone que «la entidad pública asumirá sólo la guarda durante el tiempo necesario, cuando quienes tienen la potestad sobre el menor lo soliciten, justificando no poder atenderlo por enfermedad u otras circunstancias graves...».

Estas situaciones a las que se refiere este párrafo segundo podrían encuadrarse perfectamente dentro de la literalidad de la definición de desamparo y, sin embargo, es evidente que la propia Ley no las considera como tales, ya que no originan la atribución de la tutela a la Administración.

Es, pues, ésta una importante matización a la hora de abordar la configuración legal del desamparo: pueden existir supuestos en los cuales, de hecho, el menor se ve privado de la atención necesaria por parte de sus progenitores y que, sin embargo, no pueden considerarse propiamente de desamparo. Ahora bien, la forma en la que la Ley ha venido a configurar esta especie de delimitación negativa está lejos de solucionar todos los problemas.

En efecto, el artículo 172.2 exige dos requisitos para que no se produzca el desamparo: uno, solicitud de quienes tienen la potestad sobre el menor, y dos, que se justifique que la falta de atención se debe a «enfermedad u otras circunstancias graves». Este segundo requisito no aparece definido de una forma muy precisa, pero sin duda está haciendo referencia a circunstancias que excluyan la culpabilidad de quienes ostentan la potestad o autoridad familiar sobre el menor, como lo demuestra la mención de la enfermedad como ejemplo. Es, sin embargo, el primero de los requisitos señalados el que ha suscitado críticas, pues no es impensable que puedan darse casos

en los que la propia enfermedad haya impedido el realizar dicha solicitud o, incluso, que la solicitud no se haya realizado por simple desconocimiento de los progenitores.

En efecto, no debemos olvidar que gran parte de estas situaciones se producen en el seno de las familias con escaso nivel cultural y economía, que rozan, si no entran de lleno, en la marginación social.

No hay duda de que es el interés prevalente del menor el que debe orientar la actuación administrativa, pero deben tenerse en cuenta la situación de la familia y la actitud de los padres, evitando una interpretación rígidamente formalista de la Ley que aprecie o no la existencia de una situación con tan importantes consecuencias jurídicas como es la de desamparo según haya mediado o no una solicitud de los progenitores.

Parece que en estos supuestos una correcta actuación administrativa debería pasar, en primer lugar, por el ofrecimiento de ayudas a quienes se encuentren en esta situación y por la información acerca de la posibilidad de solicitar la guarda del menor. Es decir, que en el caso de que esa situación de hecho en la que se encuentre el menor sea producto de la «enfermedad u otras circunstancias graves», de tal forma que no pueda inferirse a priori una falta de voluntad de asistencia responsable por parte de los progenitores, lo que procederá será el ofrecimiento de ayuda o incluso de la guarda por parte de la Administración. Será únicamente en aquellos casos en los que estas medidas se revelen como inviables o en los que se constate la inexistencia de una voluntad de asistencia responsable en los que podrá declararse el desamparo.

Una última consideración debe realizarse en torno a este punto. En la Institución del Justicia se ha recibido alguna queja en la que se ponía de manifiesto que, habiéndose solicitado a la Administración la guarda de varios menores por parte de su madre, y asumida en principio esta guarda por la Administración, se procedió con posterioridad a declarar el desamparo. En principio, no cabe duda de que una solicitud de guarda resulta un indicio de una voluntad de asistencia por parte de aquellos progenitores que se ven imposibilitados para atender a sus hijos: ante esta imposibilidad es la propia responsabilidad la que les puede llevar a solicitar la ayuda de la Administración. Ciertamente, es posible que ello no sea así, y que no basta una mera voluntad de asistencia de los padres para evitar que se produzca la situación de desamparo, pues más de una vez no se trata de una voluntad de asistencia responsable sino de la expresión de una mera intención de asistencia que no va acompañada luego de una actitud responsable de los progenitores; precisamente son estas situaciones las que la reforma de 22 de noviembre de 1987 trataba de evitar cuando define el desamparo como una situación de hecho; y, por tanto, debe interpretarse que es perfectamente posible, aun mediando una solicitud de guarda, que la Administración pueda declarar con posterioridad el desamparo

y asumir la tutela del menor. Ahora bien, es preciso llamar la atención sobre la prudencia con la que deben adoptarse tales decisiones, que podrían llevar, incluso, a producir un retraimiento de las solicitudes de guarda por parte de familias necesitadas ante el temor precisamente de verse privadas de sus hijos.

B) *La tutela automática de los menores desamparados.*

El principal problema que plantea la tutela automática es el de su compatibilidad o incompatibilidad con la patria potestad.

En efecto, clásicamente, la tutela ha sido una institución supletoria de la patria potestad y, por ello, incompatible con ésta: la tutela entraba en juego en supuestos en los que no había patria potestad y, por tanto, no podían existir al mismo tiempo la tutela y la patria potestad. De acuerdo con esta concepción, si la declaración de desamparo lleva aparejada de modo automático y por ministerio de la ley la asunción de la tutela por parte de la Administración, ello produciría igualmente de forma automática la privación de la patria potestad o de la autoridad familiar, y ésta es la opinión que ha sido mantenida por algunos comentaristas.

Sin embargo, esta conclusión no deja de producir problemas tanto de índole teórica como práctica. Así, en primer lugar, debe destacarse que el propio Código Civil exige sentencia judicial para la privación de la patria potestad, mientras que la interpretación señalada conduciría a una privación de la patria potestad declarada en virtud de una simple resolución administrativa de constatación del desamparo. Y, en segundo lugar, dicha tesis conduciría a la conclusión de que la Administración podría acordar por sí sola el acogimiento de los menores desamparados sin necesidad ni de consentimiento de los progenitores ni de intervención judicial; y que en la eventual posterior adopción tampoco sería necesario ni siquiera oírlos (artículos 173.2 y 177.2 y 3 del Código Civil). Es decir, que toda la minuciosa regulación que acerca del acogimiento y la adopción y sus garantías judiciales realiza la reforma quedaría convertida en letra muerta, siendo aplicable un supuesto constatado: en efecto, lo normal será que el acogimiento o la adopción vaya a recaer sobre menores desamparados y si en estos casos se entiende que los progenitores han resultado privados de la patria potestad, sin necesidad de su consentimiento, se podría proceder por la Administración a formalizar su acogimiento directamente sin intervención judicial y la adopción podría llevarse a cabo sin necesidad de oír a los progenitores. De este modo la inicial declaración de desamparo privaría a los padres de toda ulterior participación, lo que parece excesivo.

Por ello, parece más adecuado entender que la declaración de desamparo y consiguiente asunción de la tutela del menor por la Administración no conlleva una privación de la patria potestad o autoridad familiar, sino una mera suspensión de su ejercicio. Ello ha de entenderse sin perjuicio de que la Administración pueda poner los hechos

en conocimiento del Ministerio Fiscal para que éste inste judicialmente la privación de la patria potestad o de la autoridad familiar.

Este parece ser el criterio que está siguiendo la Administración en sus actuaciones.

C) *El acogimiento.*

Como ya hemos señalado, el acogimiento puede formalizarse directamente por la Administración si existe consentimiento de los progenitores o en los casos en los que éstos hayan sido privados de la patria potestad o autoridad familiar, siendo en otro caso necesario acudir a la autoridad judicial.

Ahora bien, como ya hemos señalado, parece que únicamente puede entenderse que los padres están privados de la patria potestad o autoridad familiar cuando así haya sido acordado por resolución judicial, y, de este modo, la regla del artículo 173.2 simplemente vendría a evitar una reduplicación del control judicial: si ya judicialmente se ha privado a los padres de la patria potestad no es necesario su consentimiento, pero, en otro caso, si dicho consentimiento no existe, será necesario que el juez intervenga en la formalización del acogimiento.

Sin embargo, debe destacarse cómo la reforma, pretendiendo una agilización en el tratamiento de las situaciones de desamparo, ha venido en la práctica a producir un efecto contrario. Es claro que los casos de menores abandonados, o que han perdido a sus progenitores, o que éstos son desconocidos, o en los que los progenitores prestan su consentimiento, no han presentado problemas ni bajo la anterior legislación ni con la nueva. Los problemas se plantean en aquellos supuestos en los que, aun cuando puede considerarse que se da una situación de desamparo, existen unos progenitores que se oponen al acogimiento o, más genéricamente, a verse privados de sus hijos. En tales casos, las entidades encargadas de la protección de los menores acudían directamente, bajo la antigua legislación, al Tribunal Tutelar de Menores, el cual se hallaba facultado para suspender a los padres de la guarda y educación, así como para acordar no sólo el internamiento del menor, sino también la entrega del mismo en guarda y custodia a una familia. Con ello, al amparo de las nuevas tendencias desinstitucionalizadoras, la práctica había desembocado en una especie de acogimiento que se obtenía con relativa facilidad y rapidez.

La reforma, que en principio pretendía favorecer la desinstitucionalización de los menores y agilizar la solución de estas situaciones, mediante la solución sumaria de atribuir la tutela automática de menores desamparados a la Administración, ha venido, sin embargo, a producir efectos contrarios a los deseados en estos casos conflictivos.

Así, la Administración puede ahora ante una situación de desamparo declarar éste y asumir la tutela del menor, pero la reacción de los progenitores produce normalmente una prolongación del internamiento del menor en los centros de internamiento.

En efecto, no solamente los padres pueden impugnar lógicamente esa declaración de desamparo, lo que supone la iniciación de un proceso judicial con las dilaciones que ello lleva aparejado, sino que, aun cuando no se haya producido esa impugnación, si la Administración considera que procede entregar al niño en acogimiento, se encuentra con que no obtiene el consentimiento de los progenitores, lo que le obliga a acudir necesariamente a la formalización judicial de dicho acogimiento, lo que igualmente dilata la constitución del mismo, prolongando la permanencia del menor en las instituciones de internamiento.

D) *La guarda provisional.*

El anterior problema de prolongación del internamiento ha conducido la Administración a intentar buscar una solución a través de la denominada «guarda provisional». Sin embargo, dicha solución no es tal al presentar una más que dudosa legalidad. En síntesis, se trata de entregar al menor que se encuentra bajo la tutela de la Administración a una familia, aun existiendo oposición al acogimiento por los progenitores, es necesario formalizar éste por vía judicial.

Se trata, pues, de un acogimiento de hecho, al margen y prescindiendo de los cauces y procedimientos legales previstos para el acogimiento de menores.

Esta «guarda provisional» ha motivado la presentación de una queja ante esta Institución por una madre que denunciaba que desde hacía seis meses no había podido visitar a su hija, sin haber recibido respuesta al escrito que había presentado solicitándolo. Realizadas las oportunas comprobaciones por el Justicia, se puso de manifiesto que en realidad la menor había sido entregada a una familia sin que su madre tuviera conocimiento de ello y a pesar de su oposición al acogimiento.

Es claro que tal forma de proceder presenta una dudosa legalidad, en cuanto supone una anticipación de un eventual acogimiento todavía no declarado judicialmente; a lo que debe añadirse además que la decisión fue adoptada prescindiendo de la audiencia de la madre, lo que indudablemente pudo producirle indefensión.

Por ello, esta Institución, aun consciente de que la Administración intentaba actuar en interés del menor, formuló la Recomendación de que la «guarda provisional» se sustituyera por la agilización al máximo de los trámites del acogimiento, pues dado que la guarda provisional exige la elección de una familia concreta con la que se entiende que el menor va a compenetrarse, el acogimiento puede instarse inmediatamente.

Ciertamente, será necesario esperar la resolución judicial (apelable en un solo efecto, por lo que si se acuerda el acogimiento puede ejecutarse inmediatamente).

Igualmente, en dicha Recomendación se señalaba que, en todo caso, cualquier decisión que pueda afectar a los padres debe ser adoptada con previa audiencia de éstos.

Debe añadirse a ello que la decisión que en

definitiva se adopte sobre las medidas que vayan a tomarse debe ser puesta en conocimiento de los progenitores, salvo prohibición judicial expresa, tal y como señala el artículo 3.4 de la Ley del Menor aragonesa.

E) *Derecho de visita.*

La queja anteriormente citada incide también en otro de los problemas detectados por esta Institución, como es el del derecho de visita.

Nuevamente se pone de manifiesto aquí la dificultad que presenta la materia de la protección del menor, que exige normalmente intervenciones rápidas, pero en la que cualquier error puede tener serias consecuencias, pues, en definitiva, estamos hablando de niños a los que se les pueden producir daños psicológicos de difícil reparación.

En este sentido, el derecho de visita de los progenitores se manifiesta como una cuestión conflictiva.

En las visitas realizadas por esta Institución a los diferentes centros se ha puesto de manifiesto la existencia de problemas para una adecuada realización de las mismas. Así, por un lado, se alega que las visitas no es conveniente que se realicen en los pisos donde se encuentran los niños, por lo que éstos han de ser trasladados a un lugar adecuado para la realización de dicha visita. Por otra parte, se indica también que es necesario que el niño sea acompañado por un educador para que éste, presenciando la misma, pueda conocer y evaluar las reacciones del niño. Estos factores llevarían a que, existiendo varios niños a cargo de cada educador, éste viera absorbido gran parte de su tiempo por esta labor, lo que le impediría dedicarse a la tarea propiamente educativa.

Esta situación se agrava durante los períodos de vacaciones, debido al necesario disfrute de ésta por el personal. Ahora bien, es evidente que ello no puede servir de excusa a la Administración y que ésta ha de intentar mejorar la organización de estas actuaciones, pues debe tenerse presente que los progenitores tienen el derecho de relacionarse con sus hijos, aun cuando no ejerzan la patria potestad, correspondiéndole exclusivamente al Juez suspender este derecho (artículo 461 del Código Civil).

Aún más graves son aquellos casos en los cuales el derecho de visita se ha impedido por una actuación administrativa. Es significativo en este sentido el supuesto anteriormente mencionado en el que la queja presentada venía motivada por la privación por la Administración del derecho de visita.

Pudo comprobarse que efectivamente se había producido una privación de este derecho, lo que motivó que se formulara una Recomendación en el sentido de que cualquier suspensión o menoscabo del derecho de visita que se juzgara conveniente fuera solicitado de la autoridad judicial, sin que quepa que la Administración por sí suspenda o restrinja este derecho.

Ciertamente, esta Institución es consciente de que pueden existir supuestos en los que el ejercicio del derecho de visita puede resultar perjudicial para el menor, pero en tales casos la Administración no debe decidir por sí misma la suspensión del derecho de visita, sino que debe instarlo de la autoridad judicial.

Conclusiones.

1.º— *Datos numéricos, estado de los centros y respeto a los derechos del menor.*

No ha sido posible obtener los datos numéricos acerca de los menores cuyo desamparo se ha declarado por la Administración durante el año 1989, ni el número de acogimientos o adopciones formalizadas. A pesar de que estos datos —juntamente con otros extremos de interés— fueron solicitados de la Administración con fecha 26 de diciembre de 1989, los mismos aún no han sido remitidos a esta Institución, lo que ha motivado que con fecha 22 de febrero de 1990 se haya reiterado la petición. Debe señalarse que la Ley reguladora de esta Institución establece la obligación de la Administración de facilitar al Justicia cuantos datos precise para el cumplimiento de su función. Obligación que aparece reforzada en esta materia por lo dispuesto en la Ley del Menor aprobada por las Cortes de Aragón, que confiere a esta Institución la función de informar a las Cortes acerca de las actuaciones desarrolladas por la Administración en esta materia. Únicamente se ha podido determinar el número de menores internados en los diversos centros que han sido visitados por esta Institución tal y como quedan reflejados en los cuadros que figuran en el punto III.2.

Sin embargo, se desconoce el número de menores que puedan estar entregados por el antiguo Tribunal de Menores a familias, aquéllos que puedan estar en acogimiento y los que, en su caso, hayan podido ser entregados en la denominada guarda provisional.

En líneas generales, puede decirse que el estado de los centros es satisfactorio, si bien, como ya se ha señalado, la tendencia actual a evitar el internamiento de los menores hace que los centros de gran capacidad hayan perdido hoy sentido.

El trato que se dispensa a los menores es correcto y el respeto a sus derechos es satisfactorio. Todos reciben asistencia médica adecuada y se encuentran escolarizados en cuanto tienen edad para ello. En cuanto a la educación religiosa se respeta la decisión del menor o de sus progenitores.

En cuanto a los derechos a la información y participación en la gestión del centro debe señalarse que existen mecanismos de participación en la práctica, aunque todavía los centros carecen de reglamento de funcionamiento (encontrándose éstos en período de redacción).

2.— *Proceso de transferencias.*

Se hace necesario instar a las Administraciones públicas implicadas —Diputación General de Aragón y Diputaciones Provinciales—, a fin de que aceleren el proceso de transferencias exigido por la Ley de Acción Social y reiterado por la Ley del Menor.

Esta Institución ya ha dirigido una Recomendación formal en este sentido a las Administraciones implicadas, debiendo destacarse que la Diputación General de Aragón, en respuesta a dicha Recomendación, ha remitido escrito en el que se manifiesta que «se están acelerando al máximo las reuniones mixtas con las Diputaciones Provinciales a fin de conseguir en un plazo muy anterior al señalado por la Ley 10/1987 la efectiva transferencia de las competencias ejercidas hasta ahora en esta materia por las mencionadas Corporaciones».

Sería deseable que el proceso de transferencias se llevara a efecto en el menor plazo posible, a fin de evitar los problemas que se derivan de la situación actual.

3.º— Necesidad de coordinación entre las Instituciones.

En cualquier caso, hasta tanto culmina este proceso de transferencias, sería deseable y necesario que las Administraciones implicadas establecieran los adecuados mecanismos de coordinación, con la finalidad de evitar duplicidad de actuaciones, dilaciones innecesarias y la dispersión en las políticas y actuaciones de las diversas Instituciones.

En este sentido, merece la pena destacar el mandato contenido en la disposición transitoria primera de la Ley del Menor, según la cual: «Los servicios y establecimientos de las Diputaciones Provinciales quedarán adscritos al Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo de la Diputación General de Aragón y cumplirán los programas y objetivos que fije el mismo». Es de esperar que esta previsión consiga evitar los problemas que hasta el momento se han producido, para lo cual debe instarse la leal colaboración de todas las instituciones implicadas.

4.º— Adecuación de las estructuras y medios administrativos a las nuevas actuaciones en materia de protección.

Es evidente que las actuaciones en materia de protección de menores han sufrido un importante cambio derivado de las nuevas tendencias en esta materia, de las cuales es reflejo la Ley de 11 de noviembre de 1987. Ello exige indudablemente una adecuación de medios y estructuras administrativas, adecuación que, sin duda, supondrá un largo proceso que la Administración acaba de iniciar.

Debe destacarse, en este sentido, que otras Comunidades Autónomas, considerando que la nueva legislación estatal suponía mayores obligaciones en cuanto a las competencias asumidas en esta materia, han solicitado la revisión del coste efectivo de los servicios transferidos. Concretamente, en el caso de la *Generalitat* de Cataluña, el Real Decreto 1.170/1989, de 8 de septiembre, ha venido a revisar dicho coste efectivo en atención a las mencionadas circunstancias, precedente que, sin duda, puede ser tenido en cuenta por la Comunidad Autónoma aragonesa.

5.º— Agilización de los trámites sin menoscabo de las garantías.

Es evidente que las actuaciones en esta materia, más que en ninguna otra, han de ser ágiles, pues, al fin y cabo, la Administración se encuentra con menores que se hallan en situación de desamparo, situación que no puede prolongarse por una falta de agilidad administrativa; o ante supuestos en los que existe riesgo de que dicha situación se produzca y que exige, por ejemplo, una ayuda a la integración familiar con carácter inmediato, pues si la ayuda llega tarde puede no servir de nada.

Ello exige el establecimiento de unos mecanismos administrativos que disminuyan el tiempo de respuesta de la Administración; pero dicha celeridad y eficacia debe venir de una agilización de los trámites, no a través de una reducción injustificada de los derechos de los padres o de las garantías procedimentales establecidas por la Ley. Así, debe destacarse que, si bien el interés del menor debe guiar en todo momento la actuación administrativa, ésta debe actuar según los cauces legalmente establecidos, y es claro que la Ley de 11 de noviembre de 1987 ha venido a establecer un sistema de garantías de los progenitores notablemente más perfecto que el que existía con anterioridad, garantías que no pueden desconocerse por la Administración.

1.17 Obras Públicas.

	1989	1988	Total
— Quejas recibidas	9	16	25
— Quejas archivadas	2	11	13
— Quejas en tramitación	7	5	12

En este campo, el Justicia ha recibido quejas de diversos municipios de la Comunidad Autónoma solicitando su mediación para la mejora de las carreteras que les unían con el resto de Aragón. El Justicia ha facilitado en unos casos información sobre los planes al respecto de la Diputación General de Aragón y en otras llevado a cabo esa mediación concreta.

Otras quejas relativas al tema de obras públicas se referían a la forma en que se habían llevado a cabo las expropiaciones, para facilitar las mismas, y aquí sí que parece conveniente destacar dos de dichos expedientes.

Queja núm. 319/88.— Esta queja, motivada por una actuación de la Diputación General de Aragón en la que no se había respetado el procedimiento adecuado para la instalación de un nuevo tendido eléctrico, se recogía ya en el Informe de 1988 (páginas 136 a 138) y en dicho lugar se indicaba cómo se había efectuado Recomendación formal a la Diputación General de Aragón coincidiendo con el cierre de aquel Informe. Si la recogemos en estos momentos es tan sólo a los efectos de cumplir el mandato legal de informar a las Cortes acerca del seguimiento por la Administración de las Recomendaciones del Justicia, pues en todo el año 1989 no ha habido respuesta por parte de la Diputación General sobre su postura respecto a la Recomendación citada.

Queja núm. 629/88.— En esta queja se planteaba en su día por una vecina del Ayuntamiento de Tella que se había realizado una expropiación para la instalación de un conducto de aguas residuales que había afectado parcialmente a su propiedad y se quejaba la afectada porque, decía, dichas obras y la consiguiente expropiación se habían llevado a cabo sin ningún tipo de procedimiento ni notificación.

Recopilada la pertinente información, el Justicia emitió Recomendación al Ayuntamiento para que

«extreme al máximo los requisitos y cautelas procedimentales establecidos en la legislación vigente para el actuar de los Entes Locales, pues sólo de este modo se cumple la exigencia impuesta a toda Administración pública de servir con objetividad a los intereses generales y sólo así pueden los ciudadanos ver satisfechos sus derechos y dar cumplimiento a sus obligaciones legales, en el marco del Estado de Derecho constitucionalmente establecido.

De otra parte, y en relación al concreto proyecto de abastecimiento y saneamiento, me permito formalmente sugerir a esa Corporación que revise íntegramente el expediente administrativo seguido y que, con independencia de su resultado, se proceda a efectuar las reparaciones pertinentes tanto en los muros del huerto propiedad de X como en otras propiedades privadas que hubieren resultado igualmente afectadas.»

El expediente fue finalmente archivado sin haber tenido respuesta del Ayuntamiento sobre su postura frente a la Recomendación y Sugerencia efectuadas.

1.18 Sanidad.

	1989	1988	Total
— <i>Quejas recibidas</i>	23	70	93
— <i>Quejas archivadas</i>	14	64	78
— <i>Quejas en tramitación</i>	9	6	15

1.18.1 Asistencia Psiquiátrica.

Apuntábamos ya en el Informe del año 1988 el deseo de la Institución de abordar un informe monográfico sobre el tema de la asistencia psiquiátrica en la Comunidad Autónoma y durante este año, con la finalidad de completar toda la documentación existente, hemos visitado todos los centros psiquiátricos, disponiendo en estos momentos de un cúmulo de información que esperamos nos permita hacer realidad ese Informe monográfico en poco tiempo.

Con independencia de lo dicho, se han venido recibiendo en la Institución una serie de quejas derivadas de situaciones de inseguridad que se producen como consecuencia de la laguna legal existente entre la legislación vigente en la materia y los nuevos criterios médico-psiquiátricos imperantes en los centros de asistencia. La tendencia en la actualidad es el tratamiento abierto, de forma que se procura que los enfermos permanezcan en su medio natural, al cuidado preferentemente de sus familias, y acudan a los centros psiquiátricos sólo para seguimiento y tratamiento ambulatorio en régimen totalmente abierto. El problema se produce cuando se da la situación de una persona con quien la convivencia resulta imposible para sus familiares o vecinos, o cuando la autoridad judicial acuerda el internamiento preventivo de una persona sometida a un procedimiento judicial. El sistema de régimen abierto que se sigue hace imposible la vigilancia sobre estas personas, sin que los médicos acepten lógicamente cumplir dicha función, pero corriendo el riesgo de incumplir las órdenes judiciales si la persona en cuestión decide abandonar el lugar aprovechando la falta de vigilancia.

Buscando el tratar de paliar esta situación, y con independencia de que la solución definitiva ha de venir vía legislativa y de cooperación de los organismos afectados, el Justicia formuló a la Diputación General de Aragón Sugerencia formal de que se creara un servicio de urgencia para tratamiento psiquiátrico, que por lo menos permitiera dar solución provisional, pero inmediata, a los casos urgentes que se pueden plantear. La Diputación General de Aragón contestó aceptando plenamente dicha Sugerencia y comprometiéndose a ponerla en marcha.

«A través de las quejas presentadas en esta Institución, hemos detectado el grave problema que se les plantea a los familiares de un enfermo mental cuando éste presenta una situación de crisis aguda. Estos se encuentran incapaces para trasladar al enfermo hasta el centro hospitalario o asistencial en contra de su voluntad, en esos momentos totalmente alterada por la enfermedad que padece. Desorientados, comienzan la peregrinación por las diversas instancias, encontrando en todas ellas argumentos para no intervenir. Así, en la policía se les dice que ésta no cuenta con medios adecuados para enfrentarse a un enfermo mental. En el Juzgado se les indica que, salvo que el enfermo haya cometido un hecho delictivo, el Juez no puede sino autorizar el ingreso, pero no ordenarlo; y en la Administración se encuentran igualmente con una falta de medios para afrontar la situación: el INSALUD no acude al domicilio del enfermo, y en el caso de los

centros de salud mental dependientes de la Diputación General de Aragón, aunque, en principio, el psiquiatra sí que se desplaza hasta el domicilio, no cuenta con el mínimo personal de asistencia que le apoye a la hora de, en su caso, conducir al enfermo a un centro hospitalario si éste no puede ser convencido; situación que se agrava a partir de las 3 de la tarde, momento en que, cerrado el centro de salud, ni siquiera puede conseguirse esta asistencia.

(...)

Por ello, al amparo de lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley reguladora de esta Institución, considero conveniente formularle las siguientes

SUGERENCIAS

1.^a— Que en el marco de las competencias legalmente encomendadas a la Diputación General de Aragón, y dentro del proceso de reforma psiquiátrica que actualmente se está llevando a cabo, se considere la posibilidad de acometer lo antes posible la creación de un *servicio de urgencias psiquiátricas* capaz de prestar asistencia domiciliaria inmediata en casos de crisis, dotándolo con personal idóneo y los medios adecuados para afrontar en todo momento estas situaciones.

2.^a— Que se considere la posibilidad de impartir cursillos de formación a los miembros de los Cuerpos de Policía Nacional y Local, a fin de que puedan colaborar también adecuadamente en estos casos.»

1.18.2 Asistencia rural.

Se han seguido recibiendo quejas procedentes de núcleos rurales denunciando que se siguen percibiendo iguales en algunos de ellos por los médicos asignados a los mismos. En todos los casos se les ha informado de que ya se formuló recomendación sobre dicho tema a la Diputación General de Aragón el año anterior (páginas 144 y 155 del Informe de 1988), así como de la postura de dicha Institución frente a las iguales, considerándolas prohibidas, pero entendiendo que corresponde a los ciudadanos la denuncia de los casos individuales que se puedan producir.

Por otra parte, han sido muchos los ayuntamientos que se han dirigido al Justicia quejándose de las consecuencias para su localidad de la nueva estructura de asistencia primaria creada por la Ley 14/1986 en cuanto a la conformación de los centros de salud, por entender que para recibir este servicio debían desplazarse a donde se haya ubicado el citado centro de salud.

La mayoría de los casos se debían al desconocimiento de la legislación, por entender que la creación del centro de salud suponía la desaparición de los consultorios locales ya existentes. Ya indicamos a la Diputación General de Aragón, y así consta en nuestro Informe anual de 1988, la conveniencia de efectuar una campaña en la que se dieran a conocer de forma exhaustiva dichos cambios y su alcance concreto. Como quiera que dicha campaña informativa no se ha llevado a cabo, hemos seguido remitiendo la información pertinente a quienes se han quejado ante esta Institución.

En otros casos, la disconformidad venía derivada de no considerar idónea la ubicación del centro de salud, cuestión ésta que por ser de competencia de la Administración, y no habiendo detectado por nuestra parte irregularidad alguna en la toma de decisión seguida, se procedió al archivo de los expedientes.

1.18.3 Veterinarios.

En el Informe de 1988 comentábamos (páginas 151 a 154) que se habían venido recibiendo quejas de veterinarios residentes fuera de la Comunidad Autónoma y de veterinarios interinos residentes en ésta que denunciaban la actitud de la Diputación General de Aragón de sistemático incumplimiento de la Ley sobre Ordenación de la Función Pública, cuyo artículo 22 ordena que anualmente, como mínimo, se convoquen concursos de provisión entre funcionarios para cubrir puestos vacantes, siendo que gran parte de las plazas de veterinarios de la Comunidad Autónoma estaban ocupadas en régimen de interinaje. Efectuada en 1988 la Recomendación que consta en el Informe de dicho año, durante todo 1989 se ha efectuado un detenido seguimiento del grado de cumplimiento de la misma por parte de la Diputación General de Aragón.

Dentro de esa labor de seguimiento se analizó la Orden de la Consejería de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo de 30 de agosto de 1989 (BOA núm. 93, de 8 de septiembre), sobre *bases para la reestructuración de los servicios veterinarios oficiales en la Comunidad Autónoma de Aragón*, y a la vista de su contenido se formuló nueva Recomendación del siguiente tenor:

«RECOMENDACIONES

Primera.— En la convocatoria especial de redistribución de efectivos debe dejarse a salvo el derecho preferente de los funcionarios de carrera a ocupar los puestos de trabajo resultantes de la reestructuración de los Servicios Veterinarios Oficiales.

Segunda.— Los funcionarios interinos sólo pueden ocupar, provisionalmente y por razones de estricta necesidad y urgencia, los puestos de trabajo restantes hasta que puedan ser cubiertos con funcionarios de carrera.

Tercera.— Terminada la redistribución de efectivos, deberá convocarse un concurso de traslados para cubrir las plazas vacantes. Concurso que deberá convocarse, como mínimo, dentro del año siguiente a la reestructuración de los Servicios Veterinarios Oficiales, en cumplimiento del artículo 22 de la Ley 1/1986, de 20 de febrero, de Medidas para la Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón.

En dicho concurso podrán participar, al menos en igualdad de condiciones, los funcionarios de la Administración del Estado y las otras Comunidades Autónomas, de acuerdo con lo que establecen las relaciones de puestos de trabajo (artículos 26.3 y 4 de la Ley 12/1983, del Proceso Autonómico; artículo 17 de la Ley 30/1984, de Medidas para la Reforma de la Función Pública; artículo 19.2 de la Ley 1/1986, de Medidas para la Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón).

Cuarta.— Finalmente, todas las plazas dotadas presupuestariamente que queden vacantes se incluirán en la Oferta Anual de Empleo Público y se convocarán las pruebas selectivas para cubrirlas.

Todo ello en aplicación de los artículos 23 y siguientes de la Ley 1/1986, de 20 de febrero, y teniendo en cuenta la STC 67/1989, de 18 de abril.»

La Diputación General de Aragón respondió en escrito de fecha 31 de octubre manifestando respecto a las citadas recomendaciones que

«todas y cada una de las mismas vienen recogidas en las Bases y, por consiguiente, se cumplirán en los términos previstos, que coinciden con las recomendaciones citadas.»

Sin embargo, y con fecha 29 de diciembre de 1989, el BOA publicaba el Decreto 149/1989, de 19 de diciembre, por el que se reestructuran los Servicios Veterinarios Oficiales en la Comunidad Autónoma de Aragón, de cuyo contenido no se desprendía en forma indubitada el cumplimiento del compromiso adquirido por la Diputación General de Aragón. Tal hecho, unido a la sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Aragón el día 24 de enero de 1990 en recurso contencioso-administrativo 663/89, llevó al Justicia a dirigir nuevo escrito a la Diputación General de Aragón ya dentro del año 1990.

La sentencia, dictada en recurso incoado contra la DGA por un grupo de veterinarios que denunciaban el incumplimiento de la obligación legal de convocar concurso-oposición todos los años, contenía el siguiente Fallo:

«Con anulación de los actos impugnados, igualmente identificados, disponemos que por el órgano competente de dicha DGA se proceda a la inmediata convocatoria del correspondiente concurso de provisión, interesado por los recurrentes, si al tiempo de la notificación de esta sentencia no se hubiere efectuado ya.»

Y en cuanto al escrito remitido por el Justicia, fue dirigido al Consejero de Presidencia a quien, tras indicarle las Recomendaciones efectuadas a la Consejería de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo, la contestación recibida y las últimas actuaciones legales y judiciales ya mencionadas, se le indicaba:

«Como corresponde al Departamento de Presidencia y Relaciones Instituciones proceder a la convocatoria especial de redistribución de efectivos, en cumplimiento de las funciones que me encomienda el artículo 33 del Estatuto de Autonomía y la Ley aragonesa 4/1985, he resuelto dirigirme a V.E. para reiterarle el cumplimiento puntual de las Recomendaciones que en su día hice a la titular del Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo.»

1.19 Seguridad Social

	1989	1988	Total
— Quejas recibidas	60	40	100
— Quejas archivadas	44	37	81
— Quejas en tramitación	16	3	19

La Seguridad Social, sus prestaciones y su funcionamiento, sigue siendo uno de los organismos administrativos que más quejas motiva, posiblemente por ser uno de los que más se han de usar y porque cuando se encuentra una persona en dicha necesidad su salud y su estado anímico le hace ser mucho más susceptible e impaciente que de habitual. Reconocer la influencia de estos factores no ha de llevarnos, sin embargo, a minimizar el hecho, constatable por el Justicia, pero también por el Defensor del Pueblo y los restantes Comisionados autonómicos, de que existe un fuerte descontento sobre el funcionamiento de la Seguridad Social.

Se trata de un organismo cuya actividad escapa a las competencias específicas del Justicia, ya que no están transferidas a la Comunidad Autónoma. No obstante, precisamente por la incidencia de los factores citados y porque en este caso es posiblemente donde con mayor razón de ser el ciudadano está necesitado de una respuesta no tanto rápida como cercana, personal y humana, el Justicia ha querido aplicar al máximo el criterio de escuchar al afectado, siempre que ha sido posible personalmente, y recabar la información previa necesaria para ver si era posible paliar su situación en algo,

buscar una explicación aceptable a su problema o incluso, por qué no, brindarle una solución al mismo de acuerdo con las autoridades competentes antes de tener que remitir el tema al Defensor del Pueblo.

Seríamos injustos si no dejáramos constancia en este momento de que la colaboración encontrada en los directores provinciales del INSS y del INSALUD han permitido en muchísimos casos ofrecer a las personas que acudían al Justicia esa solución y ese trato que cuando menos justificara a sus ojos el carácter de servicio público que la Administración ha de tener.

Aun cuando se han presentado problemas de cotizaciones, de asistencia, de mutualidades y de trato, la parte del león en este campo se lo llevan la disconformidad de los ciudadanos con las pensiones que perciben o que no perciben, igual que ocurrió en el año anterior, y dentro de estas habría que dedicar un apartado especial por su número a las quejas que se refieren a pensiones derivadas de daños o lesiones y derechos de todo tipo derivados de la guerra civil.

También ha habido un apartado específico que ha tenido notoria incidencia durante el año 1989, ya que en el mismo se han incrementado notablemente las quejas de ciudadanos que se habían visto en la necesidad de costearse determinadas prestaciones de su propio bolsillo y se topaban con grandes dificultades para recuperar del INSALUD las cantidades adelantadas y que ellos entendían que tenían derecho a que les fueran resarcidas. La colaboración antes citada de los Directores Provinciales ha sido decisiva a la hora de solucionar con rapidez aquellas de estas quejas que se ajustaban a razón y que eran la mayoría. En otros casos se ha informado al afectado de que no tenía razón en la irregularidad que achacaba al INSALUD y en otros se ha terminado remitiendo el expediente al Defensor del Pueblo, cuando menos para su conocimiento cuando se trataba de un problema genérico y con independencia de que se hubiera podido resolver el problema concreto.

Un último grupo de quejas en el campo de la asistencia se refiere a la falta de medios adecuados, bien por carencia de instalaciones, bien por no haberse firmado Convenios entre el INSALUD y las Diputaciones respectivas. En todos los casos ha efectuado el Justicia una actuación mediadora que ha obtenido resultados satisfactorios en todos ellos.

Sí queremos hacer aquí referencia a una queja recibida en la Institución, aun cuando se refiera más al funcionamiento interno del INSALUD como organismo administrativo que a su papel de servicio público.

Queja núm. 924/88.— En esta ocasión se dirigieron al Justicia un grupo de trabajadoras que prestaban servicios para la empresa que tenía adjudicada la contrata de limpieza en el Hospital Comarcal de Barbastro del INSALUD. Sacada de nuevo a licitación pública la contrata, la obtiene una nueva empresa constituida por una cooperativa de trabajadoras procedentes del desempleo, quienes se niegan a subrogar en su empresa a las anteriores trabajadoras, tal y como éstas entienden que procede en virtud de la legislación vigente. El tema estrictamente laboral, relativo a la subrogación de la nueva empresa en las obligaciones de la primera frente a las trabajadoras que efectuaban la limpieza, fue llevado a Magistratura de Trabajo (en la actualidad Juzgados de lo Social) que dictó sentencia declarando nulo radical el despido, sentencia que sería posteriormente confirmada en todas sus partes por el extinto Tribunal Central de Trabajo.

Pero con independencia del tema estrictamente laboral entre las partes particulares, del mismo se derivaba otro pú-

blico al denunciarse la irregularidad con que se había asignado la contrata, ya que entre las condiciones de la misma se incluía expresamente la exigencia de subrogarse en las obligaciones de la anterior empresa contratista y sin embargo se había concedido dicha contrata pese a que se estaba incumpliendo dicha obligación y pese a que la nueva contratista tampoco reunía los requisitos de constitución exigidos por el pliego de cláusulas administrativas. Solicitada información del INSALUD de Huesca en noviembre de 1988, este organismo contestó a los dos meses comunicando que con fecha 20 de enero de 1989 se había decidido desestimar la adjudicación provisional de la contrata propuesta por la Mesa del Concurso y proceder a la inmediata convocatoria de un nuevo Concurso-Público.

En julio del mismo año, ante la demora del INSALUD en convocar el anunciado nuevo Concurso-Público, mientras que la empresa que había optado en su día a la contrata sin reunir las condiciones seguía desempeñando la misma «provisionalmente» y por si en esta continuada provisionalidad pudiera detectarse alguna irregularidad, el Justicia tomó la decisión de remitir todo el expediente al Defensor del Pueblo, sobre quien recaen las competencias de supervisión del INSALUD.

1.20 Servicios Públicos

	1989	1988	Total
— <i>Quejas recibidas</i>	19	8	27
— <i>Quejas archivadas</i>	6	7	13
— <i>Quejas en tramitación</i>	13	1	14

Al igual que ocurría en el Informe anterior, resulta muy difícil efectuar una clasificación de estas quejas, no sólo por referirse a muy distintos servicios y organismos, sino especialmente porque no hay motivos de queja que se repitan en dos personas. En cualquier caso y resumiendo todo lo posible en un apartado tan amplio, puede decirse que un número importante de estas quejas se centran en aspectos muy diversos de los servicios de RENFE y Correos, todos los cuales han sido objeto del oportuno tratamiento sin que haya nada tan significativo como para deber ser resaltado en este Informe.

Queja núm. 301/89.— No obstante, y por su interés sí queremos destacar la queja presentada en esta Institución por una persona que decía resultar imposible en la práctica contactar telefónicamente con los servicios de información de RENFE. Para comprobar la realidad de dicha queja el Justicia encargó a un miembro de su oficina que durante varios días intentara utilizar telefónicamente dichos servicios y emitiera un informe al respecto. Efectuado el seguimiento del servicio durante los días 11, 12, 13 y 14 de julio, cada día con repetidas llamadas a distintas horas y a lo largo de toda la mañana, los días 11, 13 y 14 resultó imposible la comunicación por estar comunicando cuantas veces se intentó, y en cuanto al día 12 se obtuvo idéntico resultado en tres llamadas y sólo en la cuarta se consiguió establecer comunicación tras sonar seis veces el teléfono.

El escrito del Justicia solicitando información sobre el porqué de dicha situación y si estaba previsto por fin a la misma, recibió contestación del Gerente Territorial de RENFE, del siguiente tenor:

«He recibido su escrito de 4-9-89 en el que expone las justificadísimas quejas que recibe con motivo del deficiente servicio de información telefónica que estamos prestando.

Le diré a título explicativo, no justificativo o exculpatorio, que la central telefónica existente para la prestación de este servicio se encuentra técnicamente obsoleta, estando prevista su renovación y ampliación del número de líneas mediante la adquisición de una nueva central. Su puesta en servicio tendrá lugar en el próximo año 1990 sin que me sea posible por ahora fijar fecha concreta.

Como podrá comprender, su interés por este asunto es objetivo prioritario para nosotros y tan pronto como conozcamos la fecha prevista de su puesta en funcionamiento se lo comunicaré».

1.21 Trabajo

	1989	1988	Total
— <i>Quejas recibidas</i>	10	14	24
— <i>Quejas archivadas</i>	2	13	15
— <i>Quejas en tramitación</i>	8	1	9

Al igual que ocurrió en el año anterior, la mayoría de las quejas relativas a esta materia se refieren a problemas surgidos con empresas particulares o bien a cuestiones de carácter general relativas a la legislación laboral y los derechos de los trabajadores. Las incluidas en el primer caso son sistemáticamente rechazadas por caer fuera de las competencias de esta Institución, no obstante tratar siempre de cumplir al máximo ese deber de información y orientación que creemos el ciudadano espera del Justicia. En cuanto a las incluidas en el segundo supuesto se han remitido al Defensor del Pueblo para que estudiara la posibilidad de sugerir las pertinentes modificaciones legislativas.

1.22. Urbanismo

	1989	1988	Total
— <i>Quejas recibidas</i>	23	30	53
— <i>Quejas archivadas</i>	7	20	27
— <i>Quejas en tramitación</i>	16	10	26

Obras sin la oportuna licencia, problemas e irregularidades derivados del planeamiento y declaraciones de ruina centran las quejas que el Justicia ha recibido en este campo.

1.23.1. Licencias de Obras

Han sido varias las personas que se han dirigido a la Institución por considerar que en alguna localidad determinada se estaban realizando obras de construcción sin contar con la debida licencia municipal. El Justicia ha procedido siempre a recabar la información necesaria para poder decidir sobre la procedencia o no de la queja, que casi en todos los casos ha resultado injustificada, ya que, con independencia de la opinión del presentador, no se había producido irregularidad de ningún tipo en la actuación de la Administración. En los restantes supuestos se ha alcanzado una subsanación de efectos que ha permitido un acuerdo satisfactorio para todas las partes.

1.23.2. Planeamiento

Las quejas planteadas en este campo son habitualmente de tipo muy genérico, por lo que la Institución ha de limitarse

a recabar información y hacerla llegar después matizada y razonada a los presentadores de la queja, con indicación de los cauces legales para impugnar los planes y actuaciones urbanas cuando se proyectan o producen. Entre estas quejas cabe citar las incoadas como consecuencia de los escritos de varias personas y Asociaciones de Vecinos en relación con el proyecto municipal de descatalogar parte del patrimonio catalogado de la ciudad de Zaragoza. El Justicia ha hecho un seguimiento puntual y detallado de todas las actuaciones que en este campo han llevado a cabo tanto el Ayuntamiento como la Diputación General y una vez aprobada por ésta la descatalogación definitiva, nada cabe decir respecto de una decisión tomada por las autoridades competentes para ello y siguiendo los cauces legales previstos al efecto.

En este campo sólo queda hacer referencia a dos quejas incoadas en 1988 y recogidas ya en el Informe de dicho año (pág. 163 a 165), quejas número 141/88 y 142/88, en las que se efectuó una Recomendación formal al Ayuntamiento de Zaragoza y que han sido archivadas en 1989 ante la falta de respuesta de dicho organismo sobre la aceptación o no de la Recomendación efectuada.

1.23.3. Declaraciones de ruina

Las quejas presentadas en este campo se referían generalmente a problemas secundarios derivados de la declaración de ruina, como la posibilidad de sacar enseres tras el desalojo, la posibilidad de prorrogar la fecha de abandono de la casa, etc. En todos estos supuestos se ha efectuado una labor mediadora que ha permitido solucionar los problemas satisfactoriamente para ambas partes.

En los escasos supuestos en que se ha denunciado directamente la propia declaración de ruina, no se ha constatado irregularidad alguna en la actuación administrativa y así se le ha indicado al presentador de la queja, a quien no obstante se le ha informado acerca de las vías más adecuadas para defender sus intereses.

1.23. Vivienda

	1989	1988	Total
— <i>Quejas recibidas</i>	19	17	36
— <i>Quejas archivadas</i>	8	12	20
— <i>Quejas en tramitación</i>	11	5	16

Se han seguido recibiendo en la Institución quejas de los ciudadanos en materia de vivienda, pese al evidente frenazo que se ha producido en la construcción de Viviendas de Protección Oficial. Las quejas recibidas tienen por objeto normalmente viviendas en régimen de VPO y de ahí que la principal, aunque no la única, destinataria sea la Diputación General de Aragón. La inmensa mayoría de las quejas se refieren a la existencia de desperfectos en las viviendas, desperfectos que no son reparados fácilmente por los constructores y que son denunciados por los interesados, pero sin que en muchos casos encuentren en la inspección y en el ISVA la atención y la rapidez que esperaban.

1.24.1. Construcción de VPO.

Varias han sido las quejas que solicitaban la mediación del Justicia para que se llevaran a cabo construcciones bajo este régimen o se finalizaran en el debido tiempo las ya iniciadas.

Queja núm. 46/88.— Una persona que había adquirido en Hecho una Vivienda de Protección Oficial se quejaba de que las mismas llevaran varios meses finalizadas sin que por parte de la Diputación General de Aragón se hiciera entrega de las llaves. Puestos al habla con dicho organismo, se nos dieron toda clase de explicaciones sobre las causas del retraso, a punto de ser subsanadas y debido a unas diferencias con algunos de los propietarios, y pudimos comprobar que la entrega de llaves se llevaba a cabo en poco tiempo.

Queja núm. 607/88.— La Confederación de Empresarios de la Construcción solicitó del Justicia su mediación para que se pusiera fin por el MOPU a la suspensión de las subvenciones en materia de Viviendas de Protección Oficial ante el recurso de varias Comunidades Autónomas. Al respecto, precisamente, el Justicia había abierto en su día un expediente de oficio, el 588/88, al que ya hicimos referencia en el Informe del año anterior y sobre cuyo tema se llegó a un acuerdo entre el MOPU y la DGA que puso fin al problema.

Quejas núms. 347/88 y 398/88.— Presentadas por los Ayuntamientos de Binaced y Almunia de San Juan respectivamente, solicitando el primero nuestra mediación para que la Diputación General llevara a cabo una fase de VPO en un terreno cedido por el Ayuntamiento, e interesando el segundo igual actuación para que se reconsiderara una decisión de no construir en unos terrenos igualmente cedidos por el municipio. En el caso de Binaced el tema se resolvió favorablemente en poco tiempo. No así en el de Almunia de San Juan.

Requerida información acerca de las posibilidades de la petición municipal, en junio de 1988, el ISVA informó rápidamente que la construcción de las viviendas citadas estaba incluida ya en su programación para 1987 e incluso se contaba con el oportuno proyecto, pero que ninguna empresa se había presentado a pujar en las subastas públicas anunciadas. Finalizaba el escrito del ISVA diciendo que:

«Debe quedar patente la voluntad de este Instituto de llevar adelante las obras, si bien se ha de hacer constar que este mismo problema se nos viene planteando con otras promociones de pequeño número de viviendas, similares a la presente, ya que a las empresas constructoras parece no interesarles tal tipo de obra».

Las indicaciones del ISVA, perfectamente comprensibles bajo las estrictas reglas de la economía de mercado y especialmente cuando se trata de construcciones a precios limitados, deberían llevar a la necesidad de reflexionar posibles soluciones a un tema que indudablemente ha de afectar a un buen número de pueblos de la Comunidad Autónoma, dada la escasa población que es habitual en los mismos y su precariedad de medios.

1.24.2. Deficiencias en VPO.

Ya decíamos que en este apartado se agruparon el mayor número de quejas sobre vivienda recibidas en 1988, se siguen agrupando las recibidas en 1989 e igual tónica se atisba ya en lo que va de 1990. En un caso la queja se presenta frente a la Sociedad Municipal de la Vivienda de Zaragoza y en el mismo se llega a un acuerdo entre la SMV y los propietarios, si bien sigue en vía jurisdiccional la controversia entre la dirección técnica y la constructora. Las restantes quejas se han presentado frente a la actuación del ISVA.

En las quejas que se presentan frente al ISVA, la protesta del ciudadano viene generalmente motivada por haber formulado una denuncia ante dicho órgano por desperfectos aparecidos en una VPO adquirida por él y entender que el Insti-

tuto no ha atendido dicha denuncia ni hecho lo procedente para averiguar la razón de la misma y poner fin al problema. En todos los supuestos se ha efectuado una detallada investigación de la actuación del ISVA, comunicando al interesado el archivo del expediente cuando de dicha investigación no resultaba irregularidad alguna en el actuar de la Administración, y consiguiendo que por parte del ISVA se llevaran a cabo las gestiones pertinentes para poner fin a los desperfectos, cuando la queja del ciudadano tenía razón. Del número de quejas sobre esta materia archivados, cabe destacar especialmente tres.

Queja núm. 8/89.— En ella se llegó a dar una situación similar a la ya puesta de relieve en nuestro anterior Informe (pág. 174), al hablar de la queja núm. 110/88. Una Comunidad de Propietarios dice haber denunciado ante el ISVA el estado de sus VPO y que pese a hacer un año de dicha denuncia y haberla reiterado, nada saben del ISVA ni de los servicios de inspección de la Diputación General de Aragón y es esta irregularidad la que motiva su queja ante el Justicia. Puestos en contacto con el Instituto del Suelo y la Vivienda de Aragón, se nos contesta que los servicios de inspección ya han visitado el edificio, han comprobado las deficiencias y se han dado las instrucciones necesarias para repararlas. Vistas así las cosas, parecía que el motivo de la queja había quedado resuelto al procederse a la reparación de los desperfectos. Pero el Justicia ha tratado siempre de ir en su gestión mas allá de la solución del problema concreto y tratar de ver la posible disfunción que existe bajo el mismo, que es la verdadera irregularidad administrativa a supervisar y erradicar.

En este sentido y por lo que hace a la queja de referencia, se comprobó que efectivamente la Comunidad de Propietarios en cuestión se había dirigido al ISVA en abril de 1988 y había reiterado su denuncia y llamado la atención sobre el silencio de la misma en julio del mismo año, antes de quejarse ante el Justicia en enero de 1989. El Justicia se dirigió al ISVA en solicitud de información el 20 de febrero de 1989 y aun cuando el Instituto responde el 13 de marzo diciendo que ya se ha atendido la denuncia de la Comunidad de Propietarios, del examen de la documentación resulta que la visita de inspección con que se inicia la atención es de fecha 1 de marzo de 1989. Dicho en otras palabras, el ISVA soluciona el problema concreto, pero sólo lo hace cuando el Justicia se dirige a él y no antes.

La conclusión del proceso fue que el Justicia acordó el archivo del expediente por estar resuelto el motivo concreto de la queja, pero simultáneamente formuló al ISVA Recordatorio de sus deberes legales, en los siguientes términos:

«De otro lado y en función de las facultades que me confiere la Ley 4/1985, de 27 de junio, me permito formularle Recordatorio de la obligación de la Administración de ajustarse en su actuación a los criterios recogidos en el artículo 103 de la Constitución, entre los que evidentemente se encuentran el de contestar en un plazo prudencial a los escritos de los administrados y el que las visitas de inspección de los técnicos de la Diputación General de Aragón se lleven a cabo como consecuencia de las denuncias que se les presentan por los administrados sin necesidad de intervención superior y dentro de unos límites tolerables, que no son desde luego los casi once meses transcurridos en el caso de referencia».

Queja núm. 254/88.— En este caso, la persona que acudió al Justicia manifestaba que en su día había denunciado al ISVA la existencia de una serie de desperfectos en su VPO,

que el ISVA, tras la oportuna inspección había reconocido la existencia de los mismos e indicado a la constructora que debía repararlos, pero que el tiempo pasaba sin que por parte de la constructora se llevaran adelante dichas reparaciones y sin que el ISVA hiciera nada por hacerle cumplir con sus obligaciones.

En el Informe correspondiente a 1988 ya indicábamos que finalizó el año, por lo que respecta a este expediente, habiendo formulado una Sugerencia a la DGA de que hiciera cumplir sus obligaciones a la Constructora y ante la respuesta de dicha Institución de que se le habían puesto varias multas, pero que ni llevaba a cabo las obras ni pagaba las multas, se había formulado Recomendación para que por la DGA se ejercitaran sus facultades de ejecución subsidiaria. Obviamos entrar con más detalle en unas cuestiones que figuran hasta aquí punto por punto en las págs. 179 a 181 del anterior Informe.

La postura de la DGA fue en principio favorable al cumplimiento de la Recomendación formulada, según expresó en escrito de 16 de marzo de 1989. No obstante y tras consultar a sus servicios técnicos, remitió nuevo escrito de fecha 2 de junio en el que, entre otras cosas, se decía (la cursiva es nuestra):

«El Servicio Provincial de Urbanismo, Arquitectura y Vivienda de Zaragoza manifiesta que el citado expediente se encuentra en fase de ejecución forzosa mediante actos de impulsión. En este sentido se han impuesto al denunciado tres sanciones coercitivas de las que, *como es habitual*, no ha sido abonada ninguna.

Por lo que respecta al cobro de las sanciones coercitivas, debe informarse de que la única manera de proceder a ello es mediante recaudación por vía ejecutiva. A este respecto, se pone de manifiesto que este sistema de recaudación se basa en la firma, en el mes de octubre pasado, de un Convenio entre la Diputación General de Aragón y el Ministerio de Economía y Hacienda. La puesta en marcha de las actuaciones del Convenio quedaba supeditada a la aprobación por el Ministerio citado de los modelos de documentación que permitirían llevar a la práctica la vía ejecutiva.

Quiere esto decir que, hasta la fecha, no disponemos de ningún sistema para proceder legalmente al cobro de las sanciones coercitivas en aquellos casos en que no son depositadas voluntariamente por el Promotor afectado. *Únicamente, en contadísimos y excepcionales casos, se produce esa voluntariedad, por lo que es imposible el cobro.*

A la vista de lo anterior, el Justicia de Aragón decidió dar por finalizadas sus gestiones en el expediente de referencia, pero consideró que la situación práctica que se producía estaba tan fuera de lugar, habiéndose llegado a que la Administración reconociera como cosa habitual el que no se abonaran las multas coercitivas porque los sancionados eran conscientes de que no había modo de llevar a la práctica dicha coerción, que estimó oportuno incoar expediente de oficio al amparo de las facultades que le confería su Ley reguladora.

Dicho expediente, el 268/89, ha sido ya analizado en el apartado destinado a «Hacienda», al que nos remitimos desde aquí.

Queja núm. 349/88.— En este caso motivaba la queja el haber denunciado ante la Diputación General de Aragón deficiencias en la instalación de calefacción en una VPO sin que se hubiera atendido dicha denuncia. Las detalladas gestiones de investigación llevadas a cabo por la oficina del Jus-

ticia de Aragón finalizaron con un escrito, cuyo contenido sería aceptado por la Diputación General, del siguiente tenor:

«Por lo expuesto, en uso de las facultades que me confiere el artículo 22 de la Ley reguladora del Justicia de Aragón, he acordado dirigir al Servicio Provincial de Industria en Huesca las siguientes Recomendaciones formales:

1.^a Que se inste a la empresa X a fin de que se termine, sin ulteriores demoras con la colocación de los termostatos ambiente en todas las viviendas de la promoción objeto de la denuncia.

2.^a Que con independencia de lo anterior se proceda a evaluar si los incumplimientos y deficiencias detectados deben dar lugar a la incoación de procedimiento sancionador en ese Servicio Provincial de Industria, obrando en consecuencia.

3.^a Que, de oficio, se traslada al ISVA la relación de deficiencias apuntadas en su día por el Sr. Y así como aquellas que hubieran podido detectarse en las inspecciones técnicas efectuadas por el Servicio Provincial de Industria, a fin de que el citado organismo ejercite las competencias que legalmente le han sido encomendadas en materia de vivienda.

4.^a Que el Servicio Provincial dé cuenta al Sr. Y del resultado de sus actuaciones con la empresa X en cuanto al problema de los termostatos y del traslado de oficio que se efectúe al ISVA a fin de que éste, si lo desea, pueda comparecer ante el citado organismo en calidad de interesado en el expediente».

1.24. Supuestos varios sin clasificar

	1989	1988	Total
— Quejas recibidas	28	7	35
— Quejas archivadas	23	7	30
— Quejas en tramitación	5	0	5

Al igual que en el primer Informe, se han englobado bajo esta voz la inmensa mayoría de las quejas que se han recibido en las que se pedía la intervención del Justicia como mediador para buscar solución a conflictos entre particulares, principalmente problemas de convivencia, reclamación de derechos y obligaciones en el seno de comunidades de propietarios y reclamaciones contra empresas o entidades bancarias privadas.

Todas estas quejas fueron en su día objeto de rechazo por el Justicia, no obstante lo cual se procuró informar lo más detalladamente posible a los presentadores no sólo del porqué del rechazo, sino muy especialmente de la forma más adecuada para tratar de orientar su problema y darle una solución.

Así finalizamos la exposición detallada por materias de la actividad del Justicia durante 1989, referida no a todas las quejas tramitadas, sino a las finalizadas y archivadas en dicho año.

SECCION SEGUNDA

DESGLOSE POR ORGANISMOS DE LAS QUEJAS ARCHIVADAS EN 1989

2.— Desglose por organismos de las quejas archivadas en 1989.

Decíamos al abordar en el Capítulo II de la Primera Parte de este Informe que durante el año 1989 se había archivado

en la Institución del Justicia un total de 736 expedientes de queja.

Pues bien, deducidas las quejas que fueron rechazadas por no ser competencia de la Institución el problema planteado, las presentadas por la actuación de órganos de la Administración de Justicia no sujetos a supervisión por expreso imperativo constitucional, las que sólo planteaban una información y algunas individualizadas y referidas a organismos poco habituales, la Institución del Justicia ha tramitado y archivado, tras tomar una resolución, un total de 507 expedientes de queja que los ciudadanos han presentado frente a uno u otro organismo administrativo.

Teniendo en cuenta que es función del Justicia supervisar el correcto funcionamiento de la Administración y que el presente Informe tiene por objetivo legal trasladar a la Cámara un conocimiento lo más amplio y exacto posible del funcionamiento de dicha Administración, nos ha parecido oportuno introducir en el Informe de 1989 un cierto análisis de lo que se deduce de las quejas de los ciudadanos sobre ese servicio público que es, o debe ser, la Administración.

Todo ello, aun teniendo en cuenta que estamos hablando de una impresión parcial, por cuanto se extrae de quienes han tomado la decisión de acudir al Justicia, que, por supuesto, son una parte mínima de quienes han utilizado durante el año los servicios de la Administración pública, pero teniendo también muy presente que el número de descontentos no puede limitarse, ni mucho menos, al de aquellas personas que asumen expresamente una actitud de queja.

Distribución de las 507 quejas recibidas por el Justicia en 1989 en función del organismo administrativo responsable de la actividad cuya supuesta irregularidad motiva la queja.

Administración autónoma	162
Administración periférica del Estado	225
Administración local	120

2.1 Administración de la Comunidad Autónoma.

Diputación General de Aragón 161

Consejerías

— Sanidad, Bienestar Social y Trabajo	79
— Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes	32
— Presidencia y Relaciones Institucionales	15
— Agricultura, Ganadería y Montes	14
— Economía y Hacienda	10
— Cultura y Educación	7
— Industria, Comercio y Turismo	4

Cortes de Aragón 1

El examen de las 161 quejas que se han presentado denunciando una actuación de la Diputación General de Aragón que, en opinión del denunciante, había supuesto una violación de los derechos que le reconoce el Estatuto de Autonomía pone de relieve cómo el campo autonómico es en buena parte fiel reflejo de lo que ocurre a nivel general, en cuanto a la opinión de los ciudadanos.

Sin contar el campo de la Administración de Justicia, en el que la Administración autonómica carece de paralelo, al tratarse de una competencia exclusiva del Estado, es el campo de la sanidad y la asistencia social el que más preocupa a los ciudadanos de Aragón cuando se refieren al funcionamiento

de su Administración, al igual que ocurre en el conjunto del Estado con la sanidad y la Seguridad Social.

Prácticamente la mitad de las quejas que el Justicia ha recibido referidas a la actuación de la Diputación General de Aragón se refieren a organismos y funcionarios que administran las competencias específicas del Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo. Es lógico, si se tiene en cuenta no sólo que es uno de los Departamentos más lleno de competencias efectivas, sino que es, además, aquél cuya actividad afecta de forma más directa e individualizada al ciudadano.

La anterior observación, cuantitativamente ajustada a la realidad, sin embargo ha de matizarse para una valoración cualitativa de la misma.

De las 79 quejas presentadas contra el Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo, hay que hacer la siguiente distribución:

— Solicitando información	7
— Remitidas al D.P. por no ser el problema de fondo competencia de la DGA	3
— Suspendida por iniciarse procedimiento jurisdiccional	1
— Archivadas por no existir la irregularidad administrativa denunciada	22
— Comprobada la procedencia de la queja presentada al Justicia	46

Es decir, el 58% de las quejas que los ciudadanos han presentado frente a la actuación del Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo estaban justificadas y han motivado una Resolución del Justicia a dicho organismo interesando su subsanación o la adopción de medidas encaminadas a evitar que dichas situaciones pudieran seguir produciéndose en el futuro.

Hay que tener en cuenta al respecto que hablar de 46 quejas motivadas no implica necesariamente hablar de 46 recomendaciones individuales del Justicia; algunas de dichas quejas presentan problemas similares que se resuelven en una sola recomendación, cual es el caso de quienes protestaban por la falta de cobertura de las plazas de veterinarios en la Comunidad Autónoma. Incluso hay algunas quejas que, aun cuando formalmente se plantean en una materia competencia del Departamento citado, no es achacable directamente al mismo la falta directa de solución. Véase si no las denuncias sobre las estratagemas que en ocasiones se siguen para impedir la apertura de farmacias en núcleos rurales, acudiendo a un uso abusivo de la legislación vigente. Nos consta que la postura de la Diputación General de Aragón ha tratado en estos casos de impedir el uso abusivo, pero poco cabe hacer mientras no exista una modificación de la legislación vigente. Modificación que, por cierto, el Justicia sugirió a las Cortes de Aragón a través de la Comisión de Peticiones y Derechos Humanos que se intentara por la vía de la iniciativa legislativa, sin haber obtenido respuesta a dicha Sugerencia.

El Departamento de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes es el segundo destinatario de las quejas que los aragoneses dirigen contra la actuación de la Diputación General de Aragón, aunque a notable distancia del anterior. Esta localización de quejas también es previsible, habida cuenta que en el Departamento se localizan tanto el Instituto del Suelo y la Vivienda de Aragón y las Comisiones Provinciales de Medio Ambiente y de Urbanismo, competentes en las materias que centralizan las numerosas quejas que sobre Viviendas de Protección Oficial y medio ambiente recibe la Institución.

Siguiendo el mismo esquema que en el caso anterior, cabe hacer el siguiente desglose:

— Resueltas con información	1
— Archivadas por no existir la irregularidad denunciada	7
— <i>Comprobada la procedencia de la queja presentada al Justicia</i>	24

Esta vez es, nada más ni menos, que en el 75% de las quejas presentadas ante el Justicia que el denunciante tenía razón en el motivo de su protesta. No obstante, también en esta ocasión es preciso hacer una matización que, si bien reduce el problema de cara al funcionamiento de fondo de la Administración, lo incrementa por lo que se refiere a su funcionamiento como servicio público. Gran parte de las quejas presentadas en este campo no se referían tanto a una actuación irregular de la Diputación General de Aragón como a una no actuación. A una pasividad ante las denuncias que los ciudadanos les presentaban en temas de su competencia y vigilancia. Las cuestiones de fondo han solido ser resueltas por la Diputación General, pero se ha evidenciado en demasiadas ocasiones que su actuación no se ha agilizado hasta que el ciudadano ha acudido al Justicia.

Muy distanciados ya se encuentran otros tres Departamentos y, todo ha de decirse en este Informe, cuando menos en uno de ellos, las quejas no justificadas han superado con mucho a las que resultaron procedentes.

Las 15 quejas recibidas contra el Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales hacen referencia fundamentalmente a la convocatoria y resolución de concursos y oposiciones. En 3 ocasiones no existía la irregularidad denunciada, pero en las restantes 12, ¡el 80%!, sí.

De las 10 quejas recibidas contra el Departamento de Economía y Hacienda, centralizadas fundamentalmente en el retraso en el pago de deudas por la Diputación General y la denegación de subvenciones, 2 no estaban justificadas, pero 8, ¡el 80% de nuevo!., sí.

Por el contrario, de las 14 quejas recibidas contra actuaciones del Departamento de Agricultura, Ganadería y Montes, 11 carecían de justificación, al no darse la irregularidad que las motivaba, y sólo en 3 casos, ¡el 21%!, sí.

Cabe, por último, mencionar dos Departamentos, el de Cultura y el de Industria, en que sería temerario extraer conclusiones del escaso número de quejas recibidas contra su actuación. Un total de 7 ciudadanos han estimado incorrectas otras tantas actuaciones del Departamento de Cultura y 5 de ellos, el 71%, tenían razón. Por contra, de las 4 personas que denunciaron actuaciones del Departamento de Industria, y cuyas denuncias quedaron tramitadas y archivadas en 1989, tan sólo 1, el 25%, tenía razón, mientras que en los otros 3 casos no había justificación a la protesta.

¿Cabe extraer conclusiones de lo dicho? Aun teniendo en cuenta las limitaciones de un análisis basado tan sólo en un reducido porcentaje de usuarios de la Administración, como decíamos al principio, parece exagerado que, como promedio, más del 50% de los ciudadanos que se quejan del funcionamiento de la Administración de la Comunidad Autónoma tengan razón en su queja, y ello desdice mucho de su funcionamiento como servicio público.

2.2 Administración periférica del Estado.

Instituto Nacional de la Seguridad Social	56
Delegaciones del M de Educación y Ciencia	45
Instituto Nacional de la Salud	33
Delegación del Gobierno (M de Interior)	18
Dirección Regional del M de Hacienda	16

Confederación Hidrográfica del Ebro	10
Ministerio de Defensa	8
Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo	4
Delegación Provincial de Trabajo	3

Dependientes

Colegios de Abogados	10
Universidad	5
Radio Televisión Española	5
RENFE	5
C.T.N.E.	3
Correos	2
Cruz Roja	2

La Ley del Justicia de Aragón no confiere a éste, porque no podría hacerlo, competencias para supervisar el funcionamiento de la Administración periférica del Estado en la Comunidad Autónoma y los organismos dependientes de ella. Sí puede el Justicia, como ya hemos dicho en la Primera Parte de este Informe, solicitar información acerca de los hechos que motivan las quejas que se le presentan en este campo y, también lo hemos dicho, esa toma de contacto que supone la solicitud y remisión de información sirve en muchísimas ocasiones para detectar la veracidad de la irregularidad denunciada y poner fin a la misma.

No hemos de entrar, pues, en la valoración de la actividad de una Administración no sujeta a nuestra supervisión, en la que el lógico destino de las quejas habría de ser la oficina del Defensor del Pueblo, pero en la que la buena disposición de sus responsables permite dar solución por vía de mediación a más del cincuenta por ciento de las mismas dentro de nuestra propia Comunidad Autónoma.

Baste, pues, con destacar aquí la relación de organismos afectados por las quejas y cómo se distribuyen entre los mismos, sin que entremos por nuestra parte en una valoración que sólo al Defensor del Pueblo cabe hacer.

2.3. Administración local.

Ayuntamiento de Zaragoza	57
Diputación Provincial de Zaragoza	7
Diputación Provincial de Huesca	4
Ayuntamiento de Calatayud	4
Diputación Provincial de Teruel	3
Ayuntamiento de Ejea de los Caballeros	3
Ayuntamiento de Monzón	3
Ayuntamiento de Tarazona	3
Ayuntamiento de Utebo	2
Ayuntamiento de Barbastro	2
Ayuntamiento de Tobed	1
Ayuntamiento de Lucena	1
Ayuntamiento de Calatorao	1
Ayuntamiento de Alhama de Aragón	1
Ayuntamiento de Luesia	1
Ayuntamiento de Bierge	1
Ayuntamiento de El Buste	1
Ayuntamiento de Vivel del Río	1
Ayuntamiento de Alcañiz	1
Ayuntamiento de Illueca	1
Ayuntamiento de Teruel	1
Ayuntamiento de Los Pintanos	1
Ayuntamiento de Letux	1
Ayuntamiento de Nonaspe	1
Ayuntamiento de Puertomingalvo	1
Ayuntamiento de Terrer	1

Ayuntamiento de Isuerre	1
Ayuntamiento de Uaste	1
Ayuntamiento de Aguarón	1
Ayuntamiento de Binéfar	1
Ayuntamiento de Aranda de Moncayo	1
Ayuntamiento de Andorra	1
Ayuntamiento de Monterde	1
Ayuntamiento de Samper de Calanda	1
Ayuntamiento de Mallén	1
Ayuntamiento de Ansó	1
Ayuntamiento de La Fortunada	1
Ayuntamiento de Sestrica	1
Ayuntamiento de Huesca	1
Ayuntamiento de Mora de Rubielos	1

El campo de la Administración local es una especie de híbrido por lo que a las facultades de supervisión del Justicia de Aragón se refiere. El Justicia tiene indudables competencias supervisoras sobre aquellas actuaciones municipales en materias competencia de la Comunidad Autónoma en las que haya habido una delegación de funciones. Pero dicha capacidad convive con la existencia de muchísimas actuaciones de la Administración local coordinadas, condicionadas o relacionadas con la Comunidad Autónoma y con la siempre existente facultad de requerir información en cualquier materia.

En función de ello, el Justicia ha ejercido sus funciones de investigación con amplitud en el campo de la Administración local, recibiendo, por lo general, una respuesta plenamente satisfactoria a sus gestiones.

El cuadro expuesto recoge la relación de municipios frente a alguna de cuyas actuaciones se ha presentado queja ante el Justicia. Puede verse que se trata de una

enumeración totalmente dispersa y que impide extraer conclusiones generalizadas ni siquiera para cada municipio. De ahí que nos limitemos a dejar constancia de los hechos y que tan sólo hagamos una mención especial al Ayuntamiento de Zaragoza, en función de que por sí solo genera casi tantas quejas como todos los demás de Aragón juntos.

Esta situación no es extraña teniendo en cuenta la población de la ciudad de Zaragoza e, incluso, en relación con el conjunto de la población de la Comunidad Autónoma, el volumen de quejas en el mismo es proporcionalmente inferior al que por su población en buena lógica debería corresponderle. Realizando un desglose de las 57 quejas archivadas relativas a actuaciones del Ayuntamiento de Zaragoza, resulta lo siguiente:

— Solucionadas con una información	11
— Remitidas al Defensor del Pueblo al no contestar el Ayuntamiento a las peticiones de información	5
— Archivadas por desistimiento	1
— Archivadas por no existir la irregularidad administrativa denunciada	17
— <i>Comprobada la procedencia de la queja presentada al Justicia</i>	23

Es decir, el 40% de los ciudadanos que se han dirigido al Justicia denunciando una actuación del Ayuntamiento de Zaragoza que les parecía irregular y contraria a los derechos que les reconocía el Estatuto han resultado tener razón en uno u otro grado en cuanto al motivo de su queja. Aun siendo menor que el que ofrece la Diputación General de Aragón, nos parece igualmente preocupante este alto porcentaje de actuaciones que motivan quejas justificadas de los ciudadanos.

Capítulo II

Defensa del Estatuto de Autonomía y Tutela del Ordenamiento Jurídico Aragonés

Dice el artículo 1 de la Ley 4/85, de 27 de junio, de las Cortes de Aragón, que el Justicia de Aragón es la Institución que tiene como misión, además de la propia de todo Defensor del Pueblo,

«...la tutela del ordenamiento jurídico aragonés, velando por su defensa y aplicación, y la defensa del Estatuto».

Decíamos en nuestro primer año de funcionamiento, y hemos insistido en ello en la primera parte de este Informe, que las circunstancias concurrentes en aquel primer año, en el que se habían juntado un excesivo volumen de quejas para tramitar con una precariedad de medios propia de una Institución en sus inicios, nos había llevado a tomar la opción de dedicar todas las energías y medios de la Institución a la puesta en marcha de la primera de las funciones encomendada al Justicia, sin entrar provisionalmente en el desarrollo de las otras dos funciones.

Decíamos también, no obstante, que un objetivo decidido de la Institución es que la puesta en marcha de esas otras dos funciones encomendadas no se retrasara más allá del segundo año de funcionamiento.

Ese era nuestro objetivo, ése era nuestro compromiso, y lo hemos cumplido. En este Informe anual, correspondiente

al segundo año de funcionamiento de la Institución del Justicia, damos cuenta ya del inicio de las actividades de ejecución de las funciones de defensa del Estatuto y tutela del ordenamiento jurídico aragonés llevadas a cabo desde la Institución del Justicia en el año 1989.

Sí que es necesario, sin embargo, insistir en una advertencia previa. Nuestro propósito hubiera sido el poner en marcha dichas funciones a primeros de año. Para ello confiábamos en la contratación de un nuevo Asesor previsto en el Presupuesto de la Institución. El retraso en la aprobación de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 1989 hasta el mes de junio de dicho año y el inmediato comienzo del período veraniego retrasó el nombramiento y ocupación del cargo de dicho nuevo Asesor hasta primeros de septiembre. En consecuencia, las funciones han comenzado a cumplirse en 1989, pero con la lógica restricción derivada de que tal labor haya abarcado únicamente los cuatro últimos meses del año.

Toda labor de supervisión requiere contar con un acto o disposición previa que poder supervisar. Cuando el Justicia ejerce su misión de proteger y defender los derechos individuales o colectivos que el Estatuto de Autonomía reconoce a

los ciudadanos, dicha cuestión no presenta problema de ningún tipo, pues son los propios ciudadanos quienes con sus quejas indican al Justicia cuál es el acto supuestamente violador de sus derechos y cuál es el organismo responsable de dicho acto al que hay que supervisar.

Sin embargo, cuando se trata de desempeñar las misiones de defender el Estatuto de Autonomía y tutelar el ordenamiento jurídico aragonés de los actos o disposiciones que contradigan al primero o que supongan una inaplicación del segundo, el Justicia ha de partir de la base de que no puede actuar únicamente en función de las quejas concretas que sobre dichos temas puedan presentarle los ciudadanos. Si así lo hiciera, la labor realizada sería parca y de escasísima trascendencia. Buena prueba de ello es comprobar que durante el año 1988 de las 1.044 quejas recibidas por la Institución tan sólo 22 tenían algo que ver directamente con el Estatuto de Autonomía y otras 26 hacían referencia al ordenamiento jurídico. En el año 1989 la proporción ha sido todavía menor, pues de las 770 quejas recibidas tan sólo 17 se refieren al Estatuto de Autonomía y 7 al ordenamiento jurídico.

Hay que partir, pues, de la base de que lo primero que el Justicia ha de fijar son los medios necesarios para contar con la información suficiente que permita detectar la realización de actos o la toma de disposiciones que requieran una supervisión preventiva en ejercicio de las funciones precitadas.

Es decir, el llevar a cabo con las debidas garantías de rigor y eficacia las dos misiones de tutelar el ordenamiento jurídico aragonés y defender el Estatuto requieren que la organización del Justicia actúe a un doble nivel. Un primer nivel, burocrático, oscuro, que ni se conoce ni sale a la luz, pero que, lógicamente, ocupa y debe ocupar el noventa por ciento del tiempo de los asesores responsables de dicho trabajo, consistente en la labor de localización, seguimiento, clasificación y estudio de la información necesaria. Y un segundo nivel, mucho más gratificante, llamativo y que normalmente es el único que ha de salir a la luz pública, consistente en el análisis en profundidad y las resoluciones que puedan adoptarse en aquellos expedientes concretos que lleguen a abrirse como consecuencia de la actividad previa.

Por ello, y para un conocimiento completo por las Cortes de Aragón de cuál es la labor y estructura que se sigue para el desarrollo de las funciones citadas, con independencia de que con posterioridad se detallen las actuaciones que en cada una de ellas han dado lugar a un expediente concreto en la Institución, es preciso hacer una mención previa a cómo se realiza, en líneas generales, esa labor de recopilación de información. Labor que, advertimos, cuenta tan sólo con unos pocos meses de experiencia, que, por consiguiente, está en vías todavía de perfeccionamiento y mejora y que, con toda seguridad, variará en forma cualitativamente importante cuando se produzca la informatización de la oficina del Justicia y su conexión con los bancos de datos existentes hoy en el mercado informático.

Pero, hasta ahora, en líneas generales y al margen de los pocos datos que nos llegan en virtud de las quejas de los ciudadanos, nuestras fuentes de información vienen siendo las siguientes:

a) Por un lado, diariamente se viene realizando el análisis del Boletín Oficial de Aragón, del Boletín Oficial de las Cortes de Aragón, de los Boletines Oficiales de las Diputaciones Provinciales de Huesca, Teruel y Zaragoza, del Boletín Oficial del Estado y, desde primeros de 1990, también de los Boletines Oficiales del Congreso y del Senado.

Por el Departamento responsable del asesoramiento en las dos funciones citadas, se eleva diariamente al Asesor Jefe

de la Institución un informe sobre las disposiciones aparecidas en los citados Diarios Oficiales, con indicación sobre si, en su opinión, hay algo que exija o recomiende la apertura de un expediente concreto de análisis en profundidad sobre si procede una actuación del Justicia en ejercicio de las funciones que tiene encomendadas.

b) De otra parte, los Asesores de Área que trabajan en el campo correspondiente a la misión de protección y defensa de los derechos individuales y colectivos de los ciudadanos, cuando consideran que de la información recabada en la tramitación de un expediente de queja, y con independencia de la existencia o no de la irregularidad administrativa que motiva la queja del ciudadano, se desprende la existencia de una disposición que pudiera contradecir el Estatuto de Autonomía o una actuación que pudiera implicar una falta de aplicación del ordenamiento jurídico aragonés, se eleva informe al respecto al Asesor Jefe de la Institución, quien, de estimarlo procedente, lo remite al Departamento responsable de las otras dos funciones para su análisis y estudio y posterior informe en los términos previstos en el apartado anterior.

c) Por último, la reestructuración de la Administración de Justicia y la existencia de un Tribunal Superior de Justicia de Aragón que ya ha dictado su primera sentencia como tal en aplicación del Derecho aragonés nos ha llevado a entrar en contacto con el mismo para que nos sean remitidas automáticamente cuando sentencias se dicten sobre la materia. En igual sentido está previsto dirigirnos a todos los Juzgados y Audiencias existentes en la Comunidad Autónoma.

Finalizar esta larga introducción de tipo general exige también dejar constancia que, para el correcto análisis de la normativa que ha de examinarse, la Institución recibe puntualmente la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y está al corriente de cuantos recursos de amparo, de inconstitucionalidad y cuestiones de competencia están en tramitación ante el Alto Tribunal y pueden afectar a la Comunidad Autónoma o a las funciones de la Institución. Además, y mediante las relaciones con los restantes Comisionados Parlamentarios del Estado español, e incluso extranjeros, se procura estar al corriente de cuanta normativa internacional aplicable en España se viene produciendo.

SECCION PRIMERA

DE LA DEFENSA DEL ESTATUTO DE AUTONOMIA

1.— Defensa del Estatuto de Autonomía.

1.1 Actuaciones como consecuencia de quejas recibidas directamente de los ciudadanos.

	1989	1988	Total
— Quejas recibidas	17	13	30
— Quejas archivadas	15	11	26
— Quejas en trámite	2	2	4

Queja núm. 412/88.— El Ayuntamiento de Mora de Rubielos se dirigió en 1988 a la Institución del Justicia por entender que el artículo 4 del Decreto 101/1985, de 1 de agosto, de la Diputación General de Aragón, era contrario al Estatuto de Autonomía y a la Constitución, por cuanto se inmiscuía en la autonomía municipal en cuanto al manejo de fondos de las entidades locales.

Solicitada información al respecto de la Diputación General de Aragón y analizada la misma en relación con el

Decreto denunciado y la normativa general vigente, se entendió que la queja presentada por el Ayuntamiento de Mora de Rubielos estaba parcialmente motivada y, en consecuencia, en febrero de 1989 se formuló Recomendación formal a la Diputación General de Aragón en los siguientes términos:

«A nuestro entender, este artículo lo que determina es la obligación para la entidades locales que soliciten de los Servicios Provinciales de Agricultura la redacción de proyectos y/o la ejecución de obras; obligación consistente únicamente en abrir una cuenta restringida exclusivamente destinada a atender las facturas o cargos que se presenten por dicho servicio.

El requisito de que éstos se presenten con la firma y el sello del Sr. Jefe del Servicio Provincial correspondiente no puede entenderse más que como garantía para la entidad local de que, efectivamente, tal pago debe ser realizado con cargo a esa cuenta restringida y no a otra de las que pueda tener abiertas con otros fines, pero el libramiento concreto de los fondos compete a la entidad local, que deberá ser, única y exclusivamente, la titular de la cuenta restringida y para ello utilizará el procedimiento señalado en el artículo 422 del Real Decreto Ley 781/1986.

Interpretar, como hace al parecer el Departamento de Agricultura, que el Decreto 101/85 permite a los Jefes de Servicios Provinciales disponer de los fondos de la cuenta restringida sin necesidad de contar con el mandamiento de pago expedido en forma por la entidad local titular de la cuenta u obligar a que la entidad faculte a ese Jefe de Servicio para manejar los fondos supone a nuestro juicio incurrir en una grave vulneración de la autonomía local constitucionalmente reconocida y coloca a la Administración de la Comunidad Autónoma en una posición de prevalencia de hecho que claramente no le corresponde.

Por todo lo cual, me permito *recomendar formalmente*, en uso de las facultades que me confiere el artículo 22 de la Ley reguladora del Justicia de Aragón, que cualquier aplicación del Decreto 101/85, y de su artículo 4 en particular, sea conforme a la legislación de régimen local vigente y respetuoso con la autonomía de las entidades locales, abandonando en consecuencia la práctica seguida hasta el presente.»

Al cierre del Informe anual, no se ha recibido respuesta de la DGA acerca de su postura sobre la anterior Recomendación.

Las restantes quejas específicas recibidas plantean cuestiones de tipo individual o bien que ya se recogieron en el Informe de 1988, por lo que no es preciso insistir en las mismas.

En cuanto a las primeras, generalmente supuestas violaciones individuales de derechos políticos, se ha facilitado la información necesaria y cuando ha sido preciso se han realizado las actuaciones necesarias para solucionar los problemas. Así, y a título de ejemplo, cabe mencionar la queja de una persona que decía no poder ejercer su derecho al voto al negársele el empadronamiento en la localidad de su residencia por falta de cierta documentación. El Justicia recordó al Ayuntamiento que, haciendo más de dos años que era notoria la residencia de dicha persona y su familia en el municipio en cuestión, era obligación legal del Alcalde proceder a su inscripción de oficio en el padrón; y, posteriormente, se tuvo noticias de que el Ayuntamiento había procedido a dicha inscripción, solucionándose el problema.

Y en cuanto a las segundas, de nuevo se han dirigido al

Justicia diversos ayuntamientos en relación con la supresión de Juzgados con motivo de la entrada en vigor de la Ley de Planta y Demarcación Judicial. A todos ellos se les ha remitido al contenido de nuestro Informe correspondiente a 1988 (páginas 194 a 199) y se les ha informado del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Diputación y las Cortes de Aragón, a cuyo resultado habrá que estar antes de tomar cualquier postura sobre dicha cuestión.

1.2 Actuaciones como consecuencia de la labor de investigación de la Institución.

Ley 4/89, de 27 de marzo, sobre Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre.

A raíz de la aprobación de la referida norma y su publicación en el Boletín Oficial del Estado, entendiendo que algunos aspectos de la misma pudieran entrar en colisión con lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía de Aragón, se llevó a cabo un estudio en profundidad de la referida Ley.

Dicho estudio puso de relieve como una única cuestión destacable el que era de lamentar que en la referida Ley no se hubiera introducido un instrumento de signo participativo tan importante como el de la acción pública. No obstante, esto no suponía más que un criterio discrepante del del legislador, en quien recaen, en última instancia, las competencias para fijar las normas. En consecuencia, el Justicia acordó el archivo del expediente sin que procediera actuación de ningún tipo.

Con independencia de tres expedientes abiertos para llevar a cabo estudios en profundidad de la legislación vigente en materia de aguas y en materia de control de la aviación comercial, y sobre la posible violación de derechos estatutarios por un acuerdo del Ayuntamiento de Zaragoza sobre corrección de errores en la convocatoria de un concurso-oposición que podría implicar una modificación de los requisitos sustantivos de la propia convocatoria, estudios que siguen en estos momentos en tramitación, se incoó también el siguiente expediente.

Acuerdo del Consejo General del Poder Judicial de 3 de noviembre de 1989 relativo a la transformación de determinados Juzgados de Distrito de Aragón.

La entrada en vigor el 28 de diciembre de 1989 de la Ley de Planta y Demarcación Judicial suponía legalmente la desaparición de los Juzgados de Distrito, lo que conllevaba la transformación en Juzgados de Paz de aquellos que no estuvieran situados en la sede de la capitalidad del partido judicial correspondiente y la transformación en Juzgado de Primera Instancia e Instrucción del que estuviera en dicha capital.

Teniendo en cuenta que la Comunidad Autónoma no había hecho uso de sus competencias legales para fijar la capitalidad de los partidos judiciales, que en esa situación la Ley de Planta preveía que el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción se situaría en la localidad donde ya existiera o donde fuera más antiguo, y que existía en tramitación un recurso ante el Tribunal Constitucional que, de prosperar, podía suponer la modificación de los partidos judiciales y que hubiera que volver a instalar Juzgados que el 28 de diciembre de 1989 se suprimían, por la oficina del Justicia de Aragón se estudió si el acuerdo del Consejo General del Poder Judicial implicaba alguna contradicción legal con la existencia del citado recurso contra la Ley de Demarcación y Planta.

La consecuencia del estudio fue que por el Tribunal Constitucional no se había suspendido la vigente de la Ley de

Planta y Demarcación Judicial por el hecho de la interposición del recurso y que, por consiguiente, la medida de la desaparición del Juzgado de Distrito entraba en vigor el 28 de diciembre de 1989, conforme a lo dispuesto en la propia Ley de Planta y Demarcación Judicial. Dada la corrección de esta situación, el acuerdo del Consejo General del Poder Judicial no era sino una norma meramente instrumental perfectamente lógica y correcta, por lo que el Justicia acordó también en este caso la improcedencia de realizar actuaciones de ningún tipo.

SECCION SEGUNDA

DE LA TUTELA DEL ORDENAMIENTO JURIDICO ARAGONES

2.— Tutela del ordenamiento jurídico aragonés.

2.1. Actuaciones llevadas a cabo como consecuencia de las quejas presentadas por los ciudadanos.

	1989	1988	Total
— Quejas recibidas	7	8	15
— Quejas archivadas	6	7	13
— Quejas en trámite	1	1	2

La mayoría de las quejas que los ciudadanos remiten relativas al ordenamiento jurídico aragonés hacen referencia a problemas concretos de aplicación o interpretación del mismo y se solucionan con la pertinente remisión de información por parte de la Oficina del Justicia de Aragón.

Hubo en 1988 también una serie de quejas relativas a la pérdida de la vecindad civil por los emigrantes. Dichas quejas motivaron que en el Informe de 1988, en el punto 2.1.2 de su página 187, el Justicia de Aragón formulara unas sugerencias de actuación concretas a las Cortes, a las que ya nos hemos referido en la Primera Parte de este Informe, sugerencias que no han tenido respuesta ni se han traducido en actuación concreta de ningún tipo que a esta Institución conste.

Al margen de lo dicho, sí merecería la pena destacar tres quejas concretas de las referidas en este campo.

Queja núm. 1.026/88.— La queja manifestaba el descontento de una ciudadana aragonesa, porque entendía que en el Registro de la Propiedad de Huesca se negaba la inscripción de unas escrituras notariales que estaban otorgadas al amparo del Derecho foral aragonés, aduciendo que sólo cabía otorgarlas con arreglo al Código Civil general.

Tras una entrevista con la presentadora de la queja, se le sugirió que hablara directamente con el Registrador de la Propiedad, incorporando, además, a su petición una cierta documentación que faltaba para completar la escritura de referencia. Posteriores informaciones nos indicaron que todo se había debido a un error, que el Sr. Registrador no había puesto ningún problema a la inscripción y que el tema había quedado resuelto.

Queja núm. 86/89.— En este caso un ciudadano entendía que se estaba llevando a cabo una actuación discriminatoria y contraria al ordenamiento vigente por el Registro Civil de Zaragoza, al exigir para modificar la inscripción de un nombre en castellano a su correspondiente en aragonés una serie de documentos totalmente innecesarios, la partida de bautismo entre ellos.

Admitida la queja, y habida cuenta de lo dispuesto en el artículo 54 de la Ley del Registro Civil, en su apartado 2, conforme al cual

«A petición del interesado o de su representante legal, el encargado del Registro sustituirá el nombre propio, impuesto con anterioridad a la vigencia de la presente Ley, por su equivalente onomástico en cualquiera de las lenguas españolas. La sustitución será gratuita para los interesados.»

El Justicia se puso en contacto con el Juez encargado del Registro, obteniéndose la inmediata solución del problema específico planteado y que, de cara al futuro, se simplificaran los trámites y eliminaran documentos realmente innecesarios.

Queja núm. 187/89.— En esta ocasión quien se dirigió al Justicia fue la sección juvenil de un partido político y en su escrito denunciaban el sistemático incumplimiento por diversos organismos públicos, principalmente de la Administración periférica del Estado, de la Ley 2/84, de 16 de abril, de las Cortes de Aragón, sobre uso de la bandera y el escudo de Aragón.

Llevada a cabo la oportuna labor de investigación sobre la realidad de los hechos denunciados por personal de la Institución, el Justicia de Aragón se dirigió por escrito al Presidente de la Confederación Hidrográfica del Ebro y al Excmo. Sr. Delegado del Gobierno recordándoles lo dispuesto en el artículo 2 de la referida Ley e instándoles a que lo pusieran en práctica de inmediato, por lo que hace a la Confederación Hidrográfica del Ebro, y que así lo interesara del INNS y los numerosos colegios públicos de la Comunidad Autónoma que lo incumplían, por lo que hace al Delegado del Gobierno.

Confederación Hidrográfica del Ebro contestó de inmediato al escrito del Justicia en los siguientes términos:

«Que por este organismo se está gestionando el que en el exterior del edificio, al igual que ya sucede en su interior, ondeen las banderas de las nueve Comunidades Autónomas a que extiende sus competencias esta Confederación Hidrográfica del Ebro. Quiero señalar también que la bandera de Aragón ocupará un lugar preferente, inmediatamente después que la bandera de España».

Nos consta que el compromiso de Confederación Hidrográfica del Ebro se hizo realidad en el mes de octubre de 1989.

Por el contrario, no hubo respuesta por parte del Delegado del Gobierno, por lo que a primeros de septiembre se le reiteró solicitándole contestación y al mismo tiempo se remitió escrito a los Directores Provinciales de Educación en la Comunidad Autónoma para que instaran de los colegios públicos de su zona de competencia el adecuado cumplimiento de la citada Ley.

El Justicia de Aragón recibió inmediata respuesta de los Directores Provinciales indicando que transmitían las instrucciones oportunas, pero el expediente ha sido objeto de archivo definitivo sin que se haya recibido respuesta de ningún tipo de la Delegación del Gobierno.

2.2. Actividad desarrollada como consecuencia de la actuación investigadora de la propia Institución.

Diversas actuaciones de las llevadas a cabo dentro de este campo no han finalizado en actuación externa de ningún tipo, limitándose por consiguiente a facilitar al Justicia la base jurídica y el asesoramiento necesario para poder determinar si procedía o no llevar a cabo alguna actuación en

ejercicio de las funciones que sobre tutela de la aplicación del ordenamiento jurídico le confiere su Ley reguladora.

No obstante lo dicho, sí cabe hacer mención especial a una serie de expedientes concretos incoados y con resolución de actuación específica.

Reestructuración de los servicios veterinarios oficiales en la Comunidad Autónoma de Aragón.

Ya hemos indicado al tratar de las quejas tramitadas durante 1989 por materias que a instancia de un numeroso grupo de veterinarios se había formulado una Recomendación a la Diputación General de Aragón para que cumpliera lo dispuesto en la Ley de la Función Pública aragonesa y convocar concurso para cubrir plazas vacantes, que legalmente debía tener carácter anual, pero que no se había llegado a convocar nunca, y que la Diputación General de Aragón se había comprometido a poner en práctica dicha Recomendación.

También habíamos dicho que de la aparición de sucesivas normas en el Boletín Oficial de Aragón pudiera deducirse que no se estuviera cumpliendo con lo previsto en la Ley de la Función Pública en los términos exactos previstos en la misma, por lo que desde el Área correspondiente se solicitó del Departamento de Tutela del Ordenamiento Jurídico Aragonés análisis jurídico detallado de la Orden de 30 de agosto de 1989, del Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo.

Las consecuencias del Informe figuran ya en el tratamiento de la queja correspondiente en el apartado por materias, por lo que nos remitimos en este momento a lo allí expuesto.

Ley 1/86, de 20 de febrero, de Medidas para la Ordenación de la Función Pública Aragonesa.

Como consecuencia del estudio jurídico llevado a cabo por el tema expuesto en el apartado anterior se detectó la posible inadecuación de la Ley 1/86, de 20 de febrero, de las Cortes de Aragón a la legislación básica del Estado promulgada tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 99/87, de 11 de junio, que entre otros pronunciamientos dictaminó la nulidad por inconstitucionalidad de determinados artículos de la Ley estatal 30/84, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública.

Incoado expediente y llevado a cabo el oportuno estudio, se llegó a la conclusión de que las modificaciones llevadas a cabo por el Estado en aplicación de la doctrina del Tribunal Constitucional incidían sobre determinados supuestos previstos en la Ley de la Función Pública aragonesa, por lo que el Justicia remitió Recomendación formal a las Cortes de Aragón en los siguientes términos:

«El Justicia de Aragón en cumplimiento de su misión de Tutela del Ordenamiento Jurídico aragonés, velando por su defensa y aplicación, recomienda a las Cortes de Aragón la oportuna modificación de la Ley aragonesa 1/1986, de 20 de febrero, de Medidas para la Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón, para adaptarla a los criterios sentados por la Sentencia del Tribunal Constitucional 99/1987, de 11 de junio, y a las modificaciones que en los preceptos de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, considerados bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, ha introducido la Ley 23/1988, de 28 de julio.»

El Justicia se dirigió también a la Diputación General de Aragón recomendándole hacer uso de la capacidad de inicia-

tiva legislativa que le atribuye el Estatuto de Autonomía para llevar adelante la modificación legislativa incluida en la anterior Recomendación, Recomendación del Justicia que ha recibido respuesta por parte de la Diputación General de Aragón indicando que tienen ya preparado un anteproyecto de reforma de Ley que viene a coincidir con la Recomendación de esta Institución.

Texto refundido de la Compilación de Derecho Civil Aragonés.

En su labor investigadora los Servicios del Justicia de Aragón responsables del Departamento de Tutela del Ordenamiento Jurídico aragonés detectaron que la Compilación de Derecho Civil aragonés había sido afectada en buena parte, pero no en su totalidad, por la Ley 3/1985, de 21 de mayo, por lo que en la actualidad la aplicación del ordenamiento civil aragonés exigía el contrastar continuamente los textos de ambas Leyes o fiarse de las refundiciones realizadas a título privado.

Por todo ello el Justicia hizo de nuevo uso de las facultades que le confiere la Ley reguladora y se dirigió a las Cortes de Aragón en los siguientes términos:

«Recomendar formalmente a las Cortes de Aragón que, por sí mismas o a través de la delegación legislativa que reconoce el art. 15.2 del Estatuto de Autonomía de Aragón y el art. 8 de la Ley aragonesa 4/1983, de 28 de septiembre, se proceda sin demora a la elaboración de un texto refundido de la Compilación del Derecho Civil de Aragón, ofreciendo la colaboración de esta Institución en cumplimiento de la función de Tutela del Ordenamiento Jurídico Aragonés.»

Ley 8/1984, de 27 de diciembre, de Tasas de la Comunidad Autónoma.

El Departamento de Tutela del Ordenamiento Jurídico Aragonés detectó a finales de 1989 que la promulgación de la Ley Orgánica 1/89, de 13 de abril, por la que se daba nueva redacción a los artículos 4.1 y 7.1 y 2 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, había operado un cambio sustancial en el régimen de los ingresos de las haciendas autonómicas y ello en un doble aspecto.

De una parte se incluía entre los recursos de éstas sus propios precios públicos y, de otra, se establecían los caracteres que necesariamente habían de reunir las actividades o servicios que constituyeran hechos impositivos de las tasas propias de las Comunidades Autónomas.

En función de lo dicho y ya a primeros de 1990, el Justicia de Aragón se ha dirigido tanto al Presidente de las Cortes como al de la Diputación General de Aragón en el siguiente sentido:

«Recomendar formalmente a quienes ostentan la capacidad de iniciativa legislativa conforme al artículo 15.3 del Estatuto de Autonomía de Aragón la modificación de la Ley de Cortes de Aragón 8/84, de 27 de diciembre, reguladora de los nuevos conceptos de tasa y precio público establecidos por la Ley Orgánica 1/1989, de 13 de abril, y, subsidiariamente, por la Ley 9/1989, de la misma fecha; así como adaptarla a los principios y criterios generales sobre el principio de legalidad en materia tributaria deducidos de la doctrina del Tribunal Constitucional.»

Además de la labor propia de prestar apoyo jurídico en general al Justicia y a los Asesores de Área en aquellos temas que puedan precisarlos y de intentar hacer efectiva la imposi-

ción legal de efectuar un seguimiento del estado de aplicación del Ordenamiento Jurídico aragonés a través de la información solicitada a los Tribunales de Justicia, se ha estimado oportuno llevar a cabo desde este Departamento y dentro de la función específica del mismo una actividad de apoyo al conocimiento e investigación del Derecho Aragonés.

Dentro de esta actividad se ha participado por el Justicia y personal de la Institución en las charlas organizadas en la Facultad de Derecho de Zaragoza por el Colectivo Universitario de Cultura Aragonesa en torno a las funciones de la Institución del Justicia de Aragón.

También se decidió, con los pocos medios de la Institución, tomar una serie de iniciativas de apoyo a los Cursos de Tercer Ciclo, o doctorado, en las materias de Derecho aragonés público y privado, optando por el sistema de de financiar económicamente parte del coste de la matriculación. La buena acogida de esta iniciativa, que dio lugar a que los Cursos de Derecho aragonés público y privado vieran multiplicada su matriculación respecto a años anteriores, dio lugar a que se hiciera un esfuerzo presupuestario y se ampliara el número de ayudas, llegando a conceder todas las solicitadas que no incurrieran en ningún tipo de incompatibilidad.

Siempre dentro de esta línea, se iniciaron gestiones con Ibercaja para que con el patrocinio cultural del Justicia de Aragón se subvencionara la realización y publicación de obras importantes en torno al Derecho aragonés, que tan necesarias son para los estudiantes y profesionales, teniendo ya apalabrados en este sentido la confección de unos estudios multidisciplinarios sobre el Derecho público de la Comunidad Autónoma y de otros relativos al Derecho privado de la misma. En la fecha de cierre de este Informe, dentro ya de 1990, se ha firmado con Ibercaja el convenio de colaboración entre dicha entidad y el Justicia de Aragón a los fines expuestos.

Y así finaliza el desarrollo de la actividad correspondiente a las dos funciones citadas, que si bien puede parecer corta en relación con la extensión que sigue ocupando la exposición del desarrollo de la primera función de esta Institución, insistimos en que ha de tenerse en cuenta que gran parte de la labor de recopilación de información previa no tiene reflejo en este Informe y que en cualquier caso la actividad relativa al año 1989 se ha reducido a los cuatro últimos meses de dicho año, puesto que el ejercicio de las funciones se puso en práctica a principios de septiembre de 1989.

Capítulo III

Recomendaciones, sugerencias, advertencias y recordatorios adoptados por el Justicia de Aragón en 1989

La Ley del Justicia de Aragón recoge en diversos artículos de la misma la obligación de que en el Informe anual se haga referencia expresa a una serie de situaciones concretas. Esta exigencia de la Ley reguladora de la Institución viene a completarse con lo previsto en el art. 6 de la Ley de Cortes de Aragón 10/89, en el que se especifica que el Justicia «valorará la actuación de la Administración de la Comunidad Autónoma en materia de protección de menores especialmente en lo que se refiere al ejercicio de sus derechos.»

Al tratar en el apartado de materias el tema de menores hemos cumplido en forma detallada y extensa con la prescripción de la Ley de Protección de Menores.

También en el Capítulo II de esta segunda parte hemos expuesto las actividades puestas en marcha de la Institución para poder cumplir en la forma debida lo preceptuado en el art. 3.2 de la Ley reguladora sobre la información a las Cortes del estado de observancia, aplicación o interpretación del Ordenamiento Jurídico aragonés.

Hemos de hacer mención, para cumplir lo preceptuado en el art. 35.2 que en 1989, con sólo cuatro meses de funcionamiento efectivo de la función de Defensa del Estatuto, no se han efectuado recomendaciones para la interposición de recursos de inconstitucionalidad o recursos de competencias.

Asimismo, hemos de hacer mención, para concretar lo previsto en los arts. 35.3, 5.2 y 21.1, que no se puede decir formalmente que en 1989 se hayan producido denegaciones de auxilio u obstaculizaciones a la actuación del Justicia fuera del supuesto concreto a que nos referimos en las Conclusiones y que no creemos que en la situación actual pueda ser calificado en forma.

Sí que creemos que, continuando con el sistema iniciado

en nuestro primer Informe, conviene hacer en este momento una referencia expresa tanto a los expedientes abiertos de oficio como a las sugerencias, recomendaciones, advertencias y recordatorios efectuados por la Institución con independencia de que para su conocimiento concreto nos remitamos al lugar del Informe donde se exponen con mayor detalle.

1.— Quejas abiertas de oficio.

Conforme a la facultad que la Ley le confiere, durante el año 1989 el Justicia de Aragón ha incoado un total de 6 quejas de oficio sobre los siguientes temas:

N.º Queja	TEMA	Página
260/89	<i>Informe monográfico sobre la situación de las residencias de ancianos</i>	70
268/89	<i>Funcionamiento del sistema recaudatorio de la Comunidad Autónoma</i>	139
321/89	<i>Informe monográfico sobre la situación de los derechos de los menores en la Comunidad Autónoma</i>	159
335/89	<i>Informe monográfico sobre el cumplimiento de la legislación vigente en los concursos oposiciones que se celebran en la Comunidad Autónoma</i>	110
622/89	<i>Violación de derechos consecuencia de las molestias, daños y riesgos creados por la aviación militar</i>	85
623/89	<i>Limitación al desarrollo del uso civil y comercial del Aeropuerto de Zaragoza</i>	85

2.— Sugerencias, recomendaciones, advertencias y recordatorios formulados por el Justicia durante 1989 en quejas en tramitación en la Institución.

N.º QUEJA ORGANISMO A QUIEN SE HA DIRIGIDO

DIPUTACION GENERAL DE ARAGON

5-AIII	Excmo. Sr. Presidente	S/R
412/88	Dt.º de Presidencia	S/R
822/88	Dt.º de Presidencia	A
943/88	Dt.º de Presidencia	R
254/88	Dt.º Ordenación Territorial	R
267/88	Dt.º Ordenación Territorial	A
106/88	Dt.º Ordenación Territorial	A
62/88	Dt.º Ordenación Territorial	A
958/88	Dt.º Ordenación Territorial	A
744/88	Dt.º Ordenación Territorial	S/R
8/89	Dt.º Ordenación Territorial	S/R
770/88	Dt.º Ordenación Territorial	S/R
408/88	Dt.º Sanidad, Bienestar Social y Trabajo	A
860/88	Dt.º Sanidad, Bienestar Social y Trabajo	A
666/88	Dt.º Sanidad, Bienestar Social y Trabajo	A
78/89	Dt.º Sanidad, Bienestar Social y Trabajo	A
319/88	Dt.º Industria, Comercio y Turismo	S/R
961/88	Dt.º Industria, Comercio y Turismo	S/R
349/88	Dt.º Industria, Comercio y Turismo	A
481/88	Dt.º Cultura y Educación	A
54/89	Dt.º Agricultura, Ganadería y Montes	A
333/89	Dt.º Agricultura, Ganadería y Montes	S/R

CORTES DE ARAGON

5-AIII	Excmo. Sr. Presidente	S/R
6-AIII	Excmo. Sr. Presidente	S/R

ADMINISTRACION LOCAL

167/88	Ayuntamiento de Jaca	s/r
741/88	Ayuntamiento de Calatayud	a
807/88	Ayuntamiento de Zaragoza	a
1008/88	Ayuntamiento de Zaragoza	a
686/88	Ayuntamiento de El Buste	s/r
714/88	Ayuntamiento de Zaragoza	r
76/89	Ayuntamiento de Puertomingalvo	s/r
744/88	Ayuntamiento de Sestrica	s/r
490/88	Ayuntamiento de Zaragoza	s/r
23/89	Ayuntamiento de Zaragoza	a
272/88	Ayuntamiento de Teruel	a
691/88	Ayuntamiento de Zaragoza	s/r
863/88	Ayuntamiento de Calatayud	a
270/89	Ayuntamiento de Caminreal	s/r

OTROS ORGANISMOS

716/88	INSALUD Zaragoza	A
663/88	Confederación Hidrográfica del Ebro	A
762/88	Universidad de Zaragoza	S/R
301/89	RENFE	A

«A»: Recomendación aceptada.

«R»: Recomendación rechazada.

«S/R»: Recomendación sin respuesta de la Administración.

A modo de Conclusiones

El art. 35 de la Ley 4/85, de 27 de junio, impone al Justicia una obligación para con las Cortes, de las que es Comisionado.

«1. El Justicia de Aragón presentará a las Cortes anualmente, en el plazo de treinta días a partir del inicio del segundo período ordinario de sesiones, un Informe en el que consten las quejas recibidas, los expedientes iniciados de oficio, las quejas rechazadas, las que se encuentran en tramitación y los resultados obtenidos de aquellas investigaciones concluidas con resolución.

2. En el Informe se especificarán las actuaciones realizadas en defensa del Estatuto de Autonomía y del Ordenamiento Jurídico aragonés, con especial referencia al resultado de las recomendaciones de interposición de recursos de inconstitucionalidad o de conflictos de competencias.

3. Igualmente constarán en el Informe todos aquellos casos y extremos a los que hace referencia esta Ley.

4. En el Informe habrá un Anexo en el que se hará constar la liquidación del presupuesto específico de la Institución.»

A lo largo de las hojas que preceden se da cumplida respuesta a la obligación que al Justicia impone el referido art. 35 de su Ley reguladora, pero un año más se nos presenta la

duda metodológica del contenido concreto que ha de tener este apartado final del Informe, que nosotros denominamos «Conclusiones».

El Justicia de Aragón tiene como función el cumplimiento de tres misiones específicas que se concretan en el artículo 1 de su Ley y para el ejercicio de dicha función tiene la facultad de poder supervisar el funcionamiento de la Administración. Al mismo tiempo y para el ejercicio de sus funciones, el Justicia «no estará sujeto a mandato imperativo y no recibirá instrucciones de ninguna autoridad. Desempeñará sus funciones con autonomía y según su criterio».

Es evidente, pues, que el Justicia ha de informar a las Cortes de los resultados anuales de su actuación de supervisión de la Administración, con la finalidad principal de que las Cortes, a la vista de dicha información, puedan valorar cuál es la situación de la Administración de la Comunidad Autónoma.

Sentado lo anterior, la duda alcanza a la cuestión de si el Justicia debe realmente extraer conclusiones de su actuación, o debe limitarse a exponerla a los Diputados aragoneses, para que sean éstos, libremente, sin condicionamientos previos ajenos a la Cámara en sentido estricto, quienes a través del análisis del contenido del Informe, de su valoración y discusión extraigan por sí mismos las conclusiones que estimen procedentes.

Estas dudas no son fruto exclusivamente de la reflexión

habida en la Institución, sino que fueron expuestas por alguno de los Portavoces en el Pleno que sobre el Informe anual de 1988 se celebró el pasado primero de junio.

No se trata, pues, de presentar conclusiones que deban ser aprobadas o rechazadas por la Cámara. Tampoco se trata de ofrecer un análisis global de la gestión de la Institución que haya de ser enmendado o condicionado.

De lo que se trata es de sintetizar la visión extraída del funcionamiento de la Administración, de la forma en que ésta lleva a cabo su función de servicio público frente a los administrados y del modo en que se comporta frente a la labor supervisora o mediadora del Justicia de Aragón. Ello es lo que trataremos de hacer en estas páginas, sin perjuicio de que las conclusiones políticas entendemos que es a los parlamentarios a quien corresponderá extraerlas.

Sin perjuicio de lo dicho, y mientras se siga atravesando el período de consolidación de la Institución, seguirá siendo conveniente incluir en este apartado unas conclusiones del Justicia, esta vez sí, sobre las dificultades y avances que se producen en dicho proceso, de cara a superar las primeras y consolidar los segundos.

Sobre la consolidación de la Institución.

A lo largo de la primera parte de este Informe, especialmente en los Capítulos I y III, se ha hecho un detenido examen de los problemas con que cuenta la Institución a la hora de consolidar las estructuras de la misma de cara al futuro, problemas que pueden centrarse en cuatro y respecto de los que cabe plantear las siguientes conclusiones:

a) Personal.

Es necesario llegar a un acuerdo definitivo sobre el personal de la Institución. Confiamos en que cuando se haga la exposición oral de este Informe el problema haya quedado resuelto con la aprobación consensuada del Reglamento orgánico y de funcionamiento de la Institución, ya entregado a los Portavoces y al Presidente de la Cámara.

No obstante el tema está pendiente todavía en la fecha de cierre del presente Informe y de ahí su inclusión en el mismo. Queremos decir que en líneas generales no existe discrepancia alguna en cuanto a que el personal no asesor de la Institución tenga el carácter de funcionario. Pero sigue siendo criterio del Justicia el que todo el personal asesor ha de tener la consideración de personal eventual de libre designación, provenga o no de la función pública, en consonancia con lo dispuesto por la Ley del Justicia en su artículo 38.2.

b) Relaciones con la Comisión de Peticiones y Derechos Humanos.

No es preciso insistir en un tema tan evidente para llegar a la conclusión de que es absolutamente necesario poner fin a la situación actual de falta de operatividad en las relaciones entre el Justicia y la Comisión designada por las Cortes para ser la responsable de canalizar las relaciones con la Institución.

El Justicia manifestó en su día un compromiso y está dispuesto a cumplirlo, compareciendo periódicamente ante la citada Comisión para mantenerla informada de los problemas que se vayan detectando. Pero el cumplimiento de dicho compromiso plantea como premisa necesaria el que tales comparecencias estén dotadas de una mínima operatividad y que las cuestiones que el Justicia plantea o remite a la citada Comisión tengan algún tipo de respuesta por parte de la misma, aunque sólo sea para decir que no ve procedente llevar a cabo lo sugerido por el Justicia.

c) Relaciones con la Mesa y Junta de Portavoces.

Es necesario asimismo establecer cauces permanentes y fluidos de diálogo entre el Justicia y la Mesa y Junta de Portavoces. También en este caso confiamos en que tal situación venga dada de forma definitiva por la vía de la aprobación consensuada del Reglamento orgánico y de funcionamiento de la Institución ya entregado a los Portavoces.

Pero con independencia de ello, sí es necesario reflejar aquí como conclusión específica la conveniencia de llevar a la práctica como criterio de futuro el que las decisiones que Mesa y Junta de Portavoces puedan tomar que afecten en cualquier forma a la Institución del Justicia, no sean adoptadas sin antes haber dado opción a la Institución para explicar su postura y planteamientos frente al tema en cuestión.

d) Determinación de una sede definitiva para la Institución.

No se trata de una cuestión esencial, por lo menos al nivel en que lo son las otras tres, pero sí es un tema que hay que afrontar y que queríamos dejar resuelto en todo caso dentro del mandato del presente Justicia, por lo que no es conveniente retrasar una decisión más allá de 1990, teniendo en cuenta que cualquiera que se tome implica unas obras de acondicionamiento que requieren un tiempo más o menos largo.

Algo que parece indiscutible de entrada es la necesidad de buscar una alternativa a la actual ubicación de la Institución. Aunque la dignidad del edificio no lo requeriría por sí sola, ha de tenerse en cuenta la voluntad de la propiedad de la misma que, pese a que hasta el momento ha dado toda clase de facilidades para la utilización, incluso no percibiendo cantidad alguna por ello, también ha manifestado que es su deseo poder disponer del piso en cuestión para sus propios fines.

En septiembre de 1989, como ya hemos dicho en la primera parte del Informe, se presentó a la Mesa y Junta de Portavoces un estudio con la postura del Justicia al respecto. Postura que, sin estar cerrada a otras alternativas, es en principio favorable a una ubicación propia y específica de la Institución. Los motivos de dicha preferencia se centran, de una parte, en la conveniencia de que una Institución que por Ley actúa según su criterio y sin sujeción a mandato imperativo alguno, tenga en su ubicación y de cara al público también esa independencia que es garantía de su actuar igual ante todos quienes a ella acuden. Pero al margen de dicho criterio, creemos que es todavía más importante el aspecto funcional que una Institución como el Justicia ha de presentar. Creemos fundamental, el que una Institución que ha de estar muy cercana en todos los aspectos a los ciudadanos, ofrezca también la facilidad de acceso físico a la misma que la gente espera.

En conclusión, pues, lo importante es que se aborde el diálogo de cara a la toma de una decisión en este año 1990 y que en esa decisión primen, por encima de los intereses de las respectivas Instituciones, los de los ciudadanos a cuyo servicio se encuentran las mismas.

Sobre el funcionamiento de la Administración a la hora de atender al Justicia en el ejercicio de su función supervisora.

El Justicia de Aragón, como Comisionado de las Cortes de la Comunidad Autónoma y para el ejercicio de sus funciones, tiene la facultad de supervisar el funcionamiento de la Administración de la Comunidad Autónoma. De esta labor de supervisión se pueden deducir dos tipos de problemas.

Unos relativos a la forma en que la Administración cumple para con los ciudadanos el papel de servicio público que tiene encomendado y otros que se refieren a la forma en que la Administración recibe esa actividad supervisora o mediadora del Justicia y al modo en que se comporta frente a la misma.

Este último aspecto es el que queremos tratar en este apartado en forma de conclusiones esquemáticas, ya que el fondo de la temática se ha tratado con detalle a lo largo del Capítulo III de la Primera Parte de este Informe, al exponer las relaciones interinstitucionales, y en el Capítulo I de la Segunda Parte, al recoger la tramitación de las quejas por materias y por organismos.

a) Lentitud de la Administración a la hora de atender las peticiones de información del Justicia de Aragón.

Aun cuando se dan diferencias entre las distintas Administraciones y entre los organismos adscritos a cada una de las mismas a la hora de atender las peticiones de información del Justicia de Aragón, de forma que no cabe hablar de una postura única, en términos generales entendemos que puede decirse que con excesiva frecuencia la rapidez a la hora de facilitar esta información no es la que sería de desear, muy especialmente cuando se habla de la Diputación General de Aragón y de la Administración local.

Los artículos 5 y 19 de la Ley del Justicia de Aragón establecen la obligación que tienen todos los poderes públicos sujetos a la supervisión del Justicia de facilitar la labor del mismo auxiliándole en sus investigaciones. El art. 17 fija un plazo máximo de quince días para atender dichas peticiones de información cuando las mismas se refieren a una queja motivada por la conducta de un funcionario o persona al servicio de la Administración y el art. 16 faculta a su vez al Justicia para, con carácter general, fijar un plazo para la respuesta a sus peticiones de información.

El Justicia no ha querido hacer uso hasta el momento de la facultad que le confiere el art. 16 de su Ley reguladora. El Justicia entiende que su labor de supervisión del funcionamiento de la Administración no debe traducirse en un entorpecimiento de las tareas de ésta, sino en una colaboración con la misma encaminada a superar las trabas que las dificultan o impiden que sean las propias del servicio público que los ciudadanos esperan encontrar en ella. Por ello, cuando el Justicia se ha dirigido a la Administración en petición de información por primera vez, habitualmente no ha fijado plazo de ningún tipo para que se emitiera su respuesta, confiando en el buen criterio del organismo o funcionario en cuestión. Pero con excesiva frecuencia el Justicia se ha visto obligado a efectuar recordatorios legales en reclamación de la petición de información que tenía solicitada y no se le había remitido.

En conclusión sería conveniente recordar a la Administración de la Comunidad Autónoma, y ésta a los organismos dependientes de la misma, la obligación que de la Ley del Justicia se deriva de atender sus peticiones de información con la diligencia necesaria para que no se produzca una dilación indebida en la tramitación de las quejas que le presentan los ciudadanos.

b) Centralización por parte de la Diputación General de Aragón de las respuestas a las peticiones de información del Justicia de Aragón.

Este tema es en realidad una cuestión específica del tratado en el apartado anterior, pero al igual que le hemos dedicado una especial atención en el Capítulo III de la Primera Parte de este Informe, entendemos que conviene hacer mención específica del mismo en estas conclusiones.

La cuestión, como decíamos, se traduce en que por parte del Departamento de Presidencia de la Diputación General de Aragón se tienen dadas instrucciones a todos los organismos y funcionarios de la Comunidad Autónoma para que canalicen sus respuestas a las peticiones de información del Justicia de Aragón por mediación de la Consejería de Presidencia.

No ha de entrar el Justicia en las competencias de la Diputación General de Aragón para organizar su propio funcionamiento interno y por consiguiente nada habría de decir al deseo del Departamento de Presidencia de tener conocimiento de cuantas peticiones de información se recibieran del Justicia y de las respuestas que se le facilitarían, si ello no repercutiera negativamente en la labor propia de funcionamiento de la Institución del Justicia.

La remisión de las respuestas a las peticiones de información del Justicia por mediación del Departamento de Presidencia supone una dilación, a veces por un período de tiempo absolutamente inexplicable, a la recepción de las mismas, que se traduce en un injustificado retraso en la tramitación de los expedientes y en la adopción de una resolución sobre los mismos.

En conclusión, nos parece procedente recordar formalmente a la Diputación General de Aragón, especialmente al Departamento de Presidencia y a todos los funcionarios y personal adscrito a la misma, que la Ley del Justicia les obliga a responder directamente las peticiones de información del Justicia, con independencia de las comunicaciones que paralelamente y con carácter interno hayan de hacerse, en función de la organización del trabajo en el seno de la Diputación General de Aragón.

c) Ambigüedad al responder a las peticiones de información o a las recomendaciones, sugerencias, advertencias y recordatorios formulados por el Justicia.

Con excesiva frecuencia el Justicia se encuentra con que organismos o funcionarios salen del paso frente a su función supervisora con respuestas excesivamente llenas de ambigüedades, que no aclaran suficientemente la situación que se pretendía conocer.

Esto no requiere especial importancia de fondo, cuando la ambigüedad se produce en la respuesta a una petición de información, pues el Justicia dispone de los mecanismos para requerir las ampliaciones suficientes e incluso para comparecer ante el organismo en cuestión a recabar la información concreta que le interesaba. Pero sí que presenta un problema, desde el momento en que se traduce en la necesidad de llevar a cabo gestiones que en otro caso serían superfluas, con el consiguiente retraso en la tramitación del expediente de queja y en dictar una resolución sobre la misma.

Cuando la ambigüedad se plantea frente a una recomendación, sugerencia, advertencia o recordatorio del Justicia el problema de fondo es más grave ya que viene a dificultar el ejercicio de la propia función que tiene encomendada. Si la Administración no responde con claridad sobre cuál es su postura frente a la indicación del Justicia, si piensa seguirla o no, el Justicia no puede cumplir en las debidas condiciones la obligación que le impone el art. 22.5 de la Ley reguladora de destacar en su Informe anual a la Cámara si sus indicaciones a la Administración han sido seguidas o no.

En conclusión, convendría que todas las Administraciones públicas tomaran conciencia, y así lo requirieran de sus organismos y funcionarios, para que las peticiones de información del Justicia de Aragón y muy especialmente las respuestas frente a sus recomendaciones, sugerencias, advertencias y re-

cordatorios, respondieran a lo interesado por el Justicia y fueran de la claridad suficiente para que por éste se pudiera informar a las Cortes de Aragón, sin lugar a ningún género de dudas, acerca de cuál ha sido la postura de la Administración, para que los miembros de la Cámara puedan efectuar la valoración política de la misma y obrar en la forma que estimen pertinente.

d) Falta de respuesta por parte de la Administración ante las recomendaciones, sugerencias, advertencias y recordatorios efectuados por El Justicia de Aragón.

En este supuesto no nos estamos refiriendo a una postura ambigua por parte de la Administración, sino a una falta absoluta de postura al no responderse expresamente sobre si piensa seguir o no la indicación efectuada por el Justicia.

Bien es verdad que en bastantes supuestos, de las posteriores actuaciones de la Administración o incluso de la normativa aparecida en el Boletín Oficial de Aragón, cabe extraer la conclusión de que la indicación del Justicia ha sido tenida en cuenta. Pero ni esto ocurre en todos los casos, ni responde de hecho a lo que viene exigido por la Ley 4/85, de 27 de junio. En este supuesto se viene a imposibilitar la labor informadora del Justicia prevista en el art. 22.5 a que hacíamos referencia en el apartado anterior y en consecuencia la propia labor política que las Cortes de Aragón pudieran llevar a cabo basadas en dicha información.

En conclusión es a todas luces necesario recordar formalmente a la Diputación General de Aragón que de la Ley de Cortes 4/85, de 27 de junio, se deriva la obligación legal y por consiguiente la necesidad de responder en todo caso y con la rapidez pertinente a cuantas recomendaciones, sugerencias, advertencias y recordatorios pueda hacer el Justicia de Aragón, indicando de forma que no deje lugar a dudas si es postura de la Administración afectada seguir o no, aceptar o rechazar, la indicación efectuada por el Justicia, a fin de que éste pueda cumplir en condiciones la labor de informar a las Cortes de Aragón que le impone su Ley reguladora.

e) Dificultades a la labor investigadora de los Asesores del Justicia.

Hemos comentado en el Capítulo III de la Primera Parte de este Informe cómo, aunque la labor investigadora de los Asesores del Justicia se había llevado a cabo normalmente durante 1988 y 1989, sin embargo a finales de este año se habían encontrado dificultades para acceder a una documentación existente en un organismo de la Diputación General de Aragón relacionada con una queja que se llevaba en tramitación en la Institución y que era el parecer de algunos funcionarios y altos cargos de la Diputación General de Aragón que la documentación existente en sus oficinas sólo debía ser mostrada al Justicia personalmente.

El art. 19.2 de la Ley 4/85, de 27 de junio, es claro y taxativo por lo que hace a esta materia:

«Las autoridades, funcionarios y todo el personal dependiente de la Administración deberán facilitar al Justicia o a aquél en quien delegue, las informaciones, asistencia y entrada a todas las dependencias, centros y organismos. Igualmente deberán poner a su disposición los datos, expedientes o cualquier clase de documentos que permitan llevar a cabo adecuadamente la actuación investigadora».

En conclusión y de cara a evitar problemas en el futuro, sería conveniente recordar a los órganos de la Administración la existencia de la obligación derivada del precitado artículo y recomendar formalmente a la Diputación General de Aragón

que informe a todos sus organismos, funcionarios y personal en general del alcance y contenido de dicho artículo, cuyo incumplimiento puede llegar a implicar la denegación de auxilio o la obstaculización de las funciones del Justicia recogidos en los artículos 5.2 y 21 de la Ley reguladora de la Institución, que facultan a aquél para hacer mención expresa del organismo o del funcionario en su Informe anual a las Cortes de Aragón e incluso para interesar de las autoridades competentes el ejercicio de las acciones por responsabilidad previstas en el art. 21.2 de la misma Ley.

Sobre el funcionamiento de la Administración como servicio público, deducido del ejercicio de la función supervisora y mediadora del Justicia.

Recoger conclusiones en este apartado resulta bastante complicado si se quiere evitar repeticiones y ser escueto.

En realidad, de la detenida lectura de la actividad de la Institución en las diferentes materias a que se han referido las quejas recibidas o los expedientes abiertos de oficio en el ejercicio de las tres misiones que tiene encomendadas y de la disección de dichas quejas en función de los organismos administrativos cuya actuación se denuncia, se extraen numerosas conclusiones que, por otra parte, quedan en muchos casos expresamente recogidas al tratar cada materia o actividad específica. Recogerlas todas en este momento sería una redundancia innecesaria y, por el contrario, sintetizarlas supondría dotar a unas de una prioridad frente a otras que quizás no sería al Justicia, sino a los Diputados de las Cortes a quienes correspondería hacer en su labor de valorar el funcionamiento de la Administración de la Comunidad Autónoma a la vista de los datos obrantes en este Informe.

No obstante ser el anterior nuestro criterio, tampoco nos parece prudente cerrar este apartado sin hacer alguna referencia siquiera a aquellos aspectos que nos parecen más importantes de cuanto se ha tratado.

1. Funcionamiento global de la Administración de la Comunidad Autónoma como servicio público.

Remitiéndonos a lo dicho en la Sección Segunda, del Capítulo I de la Segunda Parte del Informe, no parece que sea el idóneo un funcionamiento que genera una serie de quejas por parte de los ciudadanos que resultan justificadas en más del cincuenta por ciento de los casos como promedio. Promedio que resulta mucho más admisible si atendemos a Departamentos concretos de la Diputación General de Aragón.

Nos parece procedente, por consiguiente, como conclusión al respecto, recomendar formalmente a la Diputación General de Aragón que extreme el celo en su funcionamiento para dotarse de la rapidez de respuesta, el grado de atención y la eficacia que requieren los ciudadanos y que, en estos momentos, parece ser que opinan que no encuentran en el grado que esperan de un servicio público que ha sido concebido para mejorar con su cercanía al ciudadano, no para reproducir en el mejor de los casos, las deficiencias de la Administración del Estado.

2. Desarrollo y utilización de las posibilidades que confiere la legislación vigente de cara a mejorar el servicio público que se ofrece.

Terrenos como el del medio ambiente, su protección y recuperación en forma coordinada con el lógico deseo de potenciar en la medida de nuestras posibilidades el desarrollo industrial, turístico y económico de la Comunidad Autónoma,

demuestran cómo se actúa en los mismos de forma demasiado improvisada y, con excesiva frecuencia, a remolque de las circunstancias que vienen marcadas por una sociedad dinámica crecientemente preocupada por todos los temas referidos a la calidad de vida, la naturaleza y el medio ambiente en general.

Si hay un campo en que la Diputación General de Aragón ha de desarrollar sus posibilidades de actuación, es precisamente éste.

Parece procedente, en conclusión, recoger la preocupación del Justicia por las oportunidades perdidas y situaciones que afecten a derechos individuales o colectivos que puedan producirse como consecuencia de esta utilización muy parcial de las posibilidades existentes.

Otro terreno donde se aprecia una situación similar es el referido a la protección de los menores en la Comunidad Autónoma. No vamos a repetir en este momento lo que muy extensamente se recoge en el tratamiento especial que de esta materia se hace en el cuerpo del Informe. Baste decir que la situación de los derechos de los menores se ve mermada y en serio peligro muchas veces como consecuencia de la paralización del proceso de transferencias entre la Diputación General de Aragón y las Diputaciones Provinciales.

Somos plenamente conscientes de que no es una situación debida a la postura unilateral de la Diputación General de Aragón, pero en cuanto Administración concreta sujeta a la supervisión de esta Institución parece permitir recomendar formalmente en este momento que ponga cuanto esté de su parte para remover los obstáculos que impidan que el proceso de transferencias quede culminado de inmediato.

Asimismo, la importancia del tema y aun cuando las Diputaciones Provinciales no estén sujetas directamente a la labor supervisora del Justicia, nos facultan moralmente para

interesar de las mismas que se ponga igual buena voluntad en dar solución definitiva a una situación en la que ha de primar en todo momento, única y exclusivamente, el superior derecho de los menores por encima de cualesquiera otros.

3. Adecuación al máximo a la legislación vigente en las actuaciones de la Administración cuando las mismas afectan a derechos constitucionales como el de igualdad de todos los ciudadanos ante la Ley.

El cumplido informe que sobre la observancia del derecho de igualdad para el acceso a la función pública por parte de la Administración, que recogemos en este texto, nos evita entrar en mayores disquisiciones en estos momentos.

Bástenos, como conclusión genérica, llamar a todas las Administraciones a la necesidad de tomar conciencia de que la eficacia de la función pública y el respeto del ciudadano por su labor, están directamente relacionados con el cumplimiento de los principios constitucionales de igualdad, capacidad y mérito, sin que quepa entrar a valorar otras cuestiones que introducen elementos de distorsión y discriminación que, a medio plazo, sólo conducen al descrédito y a la inoperancia.

El papel de servicio público que en toda Administración ha de primar, ha de tener una doble perspectiva, de eficacia y de transparencia pública que son consustanciales al Estado de Derecho. La Administración ha de estar para servir a los ciudadanos, que no quiere decir lo mismo que para que los ciudadanos se sirvan de ella y, sin embargo, cuando se obvian los criterios constitucionales de acceso a la función pública se corre el riesgo de llegar a esa segunda y anómala situación.

El presente Informe, cerrado a 31 de diciembre de 1989, acabó de redactarse en Zaragoza el día 7 de marzo de 1990.

ANEXO

Informe acerca del grado de ejecución del presupuesto del Justicia de Aragón a 31-12-1989

La Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón, 5/89, de 31 de mayo, contemplaba el Presupuesto del Justicia de Aragón en el Servicio 02, de la Sección 01 de las Cortes de Aragón, atribuyéndole una dotación económica, globalmente considerada, de 66.116.319 ptas. Esta dotación suponía, frente al ejercicio anterior, un incremento en las dotaciones del 34,9%, aunque inferior a lo contemplado en la Propuesta inicial del Justicia, a la Mesa y Junta de Portavoces de las Cortes de Aragón (1).

A la cantidad finalmente aprobada, hay que añadir los remanentes de crédito provenientes del Ejercicio anterior y que ascendían a 5.903.170 ptas., con lo que el Presupuesto disponible para el Justicia de Aragón durante el Ejercicio de 1989 ha ascendido a 72.019.489 ptas. Es preciso decir que la incorporación de los remanentes de crédito, anteriormente aludida, fue aplicada fundamentalmente en el Capítulo VI (Inversiones) (2).

La Mesa de las Cortes aprobó, a propuesta del Justicia, la siguiente distribución por Capítulos:

CAPITULO I (Gastos de Personal)	56.445.179
CAPITULO II (Bienes corrientes y servicios) ...	10.716.140
CAPITULO VI (Inversiones)	4.858.170
TOTAL	72.019.489

Por lo que se refiere al grado de ejecución del Presupuesto a 31 de diciembre de 1989, y estando pendiente la liquidación definitiva, éste fue del 78,91%. El hecho de la aparición de un remanente disponible al final del Ejercicio del 21,09%, o lo que es lo mismo, de 15.191.990 ptas., tiene una explicación plausible si atendemos al desglose de dicha ejecución por Capítulos, que puede apreciarse más fácilmente en las tablas y gráficos de los anexos que se adjuntan.

Por lo que respecta al remanente proveniente del CAPITULO I [que representa el 80% del total (12.180.288 ptas.)], el no poder cubrir la plaza destinada a Lugarteniente por un

(1) La propuesta del Justicia contemplaba una dotación de 85.296.106 ptas.

(2) El crédito proveniente de los remanentes del Ejercicio Anterior, aplicado en el Capítulo VI, fue de 4.108.170 ptas.

lado, junto con el retraso en la aprobación de los Presupuestos, que motivó el que sólo se pudiese proceder a la contratación de personal (3), hasta ya muy avanzado el ejercicio, fueron causa fundamental en la aparición de dicho remanente. Por lo que atañe a la plaza de funcionario contemplada en el Presupuesto, se solicitó del Ministerio de Justicia el pase a la situación de «Comisión de Servicios» de un funcionario de dicho organismo. La tardanza en resolver la petición y el hecho de que al final lo fuese en calidad de «Servicios Especiales», impidió la provisión de la plaza y por consiguiente se generó el correspondiente remanente a sumar a los anteriores.

El CAPITULO II es, lógicamente, el que presenta una mayor ejecución del gasto. Hasta un 93,3%. El obligado ajuste al límite de los créditos disponibles, con la elevada ejecución de los mismos, motivó la necesidad de efectuar reajustes en los diferentes conceptos, plasmados en las modificaciones de crédito que se señalan en el cuadro de Liquidación que se adjunta.

Finalmente, por lo que respecta al CAPITULO VI (Inversiones), el remanente creado (2.297.319 ptas.) es consecuencia casi exclusiva de la no ejecución del gasto previsto para la informatización de la oficina. La necesidad de acometer la gestión informática del Justicia de una forma integral y no parcial, es el motivo aducido por la Institución de que se creyese más oportuno no acometer esta necesidad durante el Ejercicio de 1989, dejando la cuestión para el Ejercicio de 1990, con una mayor dotación económica.

Todos los datos acerca del grado de ejecución del presupuesto del Justicia de Aragón son provisionales hasta la presentación y, en su caso aprobación de la Cuenta de Liquidación de las Cortes de Aragón correspondiente a 1989, y en la que se incluirá la liquidación del presupuesto correspondiente a aquella Institución.

Zaragoza, a 6 de marzo de 1990.

La Interventora
M.^a DOLORES LLOP

(3) Se cubrió la nueva plaza de Asesor prevista en la plantilla, en la persona de D. Juan Antonio Serrano, Doctor en Derecho, especialista en Derecho Foral Aragonés.

ANEXO I

Cuadros de liquidaciones por Capítulos presupuestarios

CUADRO GENERAL

<i>N.º</i> <i>Econ.</i>	<i>Concepto</i>	<i>Créditos</i> <i>Presupuest.</i>	<i>Modific.</i> <i>Crédito</i>	<i>TOTAL</i>	<i>Obligaciones</i> <i>Reconocidas</i>	<i>Disponibile</i>	<i>Pagado</i>	<i>Pendiente</i> <i>de pago</i>
	CAPITULO I	56.445.179		56.445.179	44.264.891	12.180.288	43.429.429.	835.462
	CAPITULO II	8.921.140	1.795.000	10.716.140	10.001.757	714.383	8.378.008	1.623.749
	CAPITULO VI	750.000	4.108.170	4.858.170	2.560.851	2 2.297.319	2.248.851	312.000
	TOTALES	66.116.319	5.903.170	72.019.489	56.827.499	15.191.990	54.056.288	2.771.211

LIQUIDACION CAPITULO I

<i>N.º</i> <i>Econ.</i>	<i>Concepto</i>	<i>Créditos</i> <i>Presupuest.</i>	<i>Modific.</i> <i>Crédito</i>	<i>TOTAL</i>	<i>Obligacio.</i> <i>Reconoc.</i>	<i>Disponibile</i>	<i>Pagado</i>	<i>Pendiente</i> <i>de pago</i>
CAPITULO I								
GASTOS DE PERSONAL								
100.0	Altos Cargos: Retrib. Básic.	3.252.574	—	3.252.574	1.107.564	2.145.010	1.107.564	—
100.2	Altos Cargos: Otras remun.	8.407.273	—	8.407.273	4.887.680	3.519.593	4.887.680	—
110.0	P. Eventual: Retrib. Básic.	15.902.827	—	15.902.827	15.177.164	725.663	15.177.164	—
110.1	P. Eventual: Otras remun.	14.489.265	—	14.489.265	13.760.373	728.892	13.760.373	—
120.0	Funcionarios: Ret. Básic.	850.988	—	850.988	—	850.988	—	—
120.1	Funcionarios: C.P.T.	686.798	—	686.798	—	686.798	—	—
120.2	Funcionarios: Otras remun.	122.264	—	122.264	—	122.264	—	—
151	Incentivos Rend.: Gratificac.	900.000	(35.000)	865.000	685.000	180.000	685.000	—
160.0	Cuotas sociales: Seg. Soc.	11.808.190	—	11.808.190	8.606.110	3.202.080	7.770.648	835.462
161.0	Gastos sociales: Formación	—	35.000	35.000	35.000	—	35.000	—
161.4	Gastos sociales: Comp. fam.	25.000	—	25.000	6.000	19.000	6.000	—
	TOTALES	56.445.179	—	56.445.179	44.264.891	12.180.288	43.429.429	835.462

LIQUIDACION CAPITULO II

<i>N.º Econ.</i>	<i>Concepto</i>	<i>Créditos Presupuest.</i>	<i>Modific. Crédito</i>	<i>TOTAL</i>	<i>Obligacio. Reconoc.</i>	<i>Disponible</i>	<i>Pagado</i>	<i>Pendiente de pago</i>
CAPITULO II								
GASTOS EN BIENES								
CORRIENTES Y SERVICIOS								
202	Arrendamientos: Edific.	—	70.000	70.000	63.450	6.550	31.750	31.700
202	Arrendamientos: Mat. transp.	476.140	(476.000)	140	—	140	—	—
212	Rep. y conserv.: Edificios	250.000	(250.000)	—	—	—	—	—
214	Rep. y conserv.: Mat. transp.	—	34.000	34.000	3.471	30.529	3.471	—
215	Rep. y conserv.: Mob. y ens.	250.000	(140.000)	110.000	100.298	9.702	26.498	73.800
220.0	Mat. Oficina: Ordinario n.i.	1.000.000	375.000	1.375.000	1.373.706	1.294	1.104.210	269.496
220.1	Mat. Oficina: Mob. y ens.	250.000	—	250.000	227.554	22.446	227.554	—
220.2	Mat. Oficina: Prensa, rev.	450.000	(264.000)	186.000	184.755	1.245	143.615	—
220.3	Mat. Oficina: Libros y public.	750.000	1.050.000	1.800.000	1.588.471	211.529	1.424.076	164.395
221.0	Suministros: Energ. eléctrica	350.000	15.000	365.000	342.238	22.762	319.330	22.908
221.1	Suministros: agua	25.000	3.000	28.000	26.880	1.120	20.160	6.720
221.2	Suministros: calefacción	—	160.000	160.000	131.540	28.460	88.184	43.356
221.3	Suministros: combustible	200.000	(110.000)	90.000	86.990	3.010	86.990	—
221.4	Suministros: vestuario	—	30.000	30.000	—	30.000	—	—
222.0	Comunicaciones: Teléfon.	1.000.000	385.000	1.385.000	1.353.423	31.577	1.099.769	253.654
221.1	Comunicaciones: Postales	245.000	(165.000)	80.000	75.980	4.020	75.980	—
222.2	Comunicaciones: Telegráf.	15.000	—	15.000	4.614	10.386	4.614	—
222.3	Comunicaciones: Télex	250.000	(15.000)	235.000	168.890	66.110	144.962	23.928
222.9	Comunicaciones: Otras	60.000	40.000	100.000	96.018	3.982	74.150	21.868
223.9	Transporte: Entes priv.	—	50.000	50.000	42.351	7.449	41.372	1.179
224.1	Primas seguros: Vehíc.	—	26.393	26.393	26.393	—	26.209	184
224.2	Primas seguros: Otro inmov.	75.000	(15.831)	59.169	59.169	—	59.168	1
225.1	Gastos diversos: Protoc.	700.000	662.000	1.362.000	1.299.323	62.677	993.315	306.008
226.2	Gastos diversos: Div. y prom.	250.000	(250.000)	—	—	—	—	—
226.3	Gastos diversos: Jurid. y cont.	150.000	(150.000)	—	—	—	—	—
226.5	Gastos diversos: Reun. y conf.	—	—	—	—	—	—	—
226.9	Gastos diversos: Otros	—	150.000	150.000	139.139	10.861	139.139	—
227.0	Trab. otras emp.: Limpieza	725.000	630.000	1.355.000	1.340.062	14.938	1.123.870	216.192
227.6	Trab. otras emp.: Est. y trab.	700.000	485.000	1.185.000	1.157.400	27.600	1.028.180	129.220
230	Indemniz.: Dietas	500.000	(350.000)	150.000	58.700	91.300	40.700	18.000
231	Indemniz.: Locomoción	250.000	(184.562)	65.438	50.742	14.696	50.742	—
TOTALES		8.921.140	1.795.000	10.716.140	10.001.757	714.383	8.378.008	1.623.749

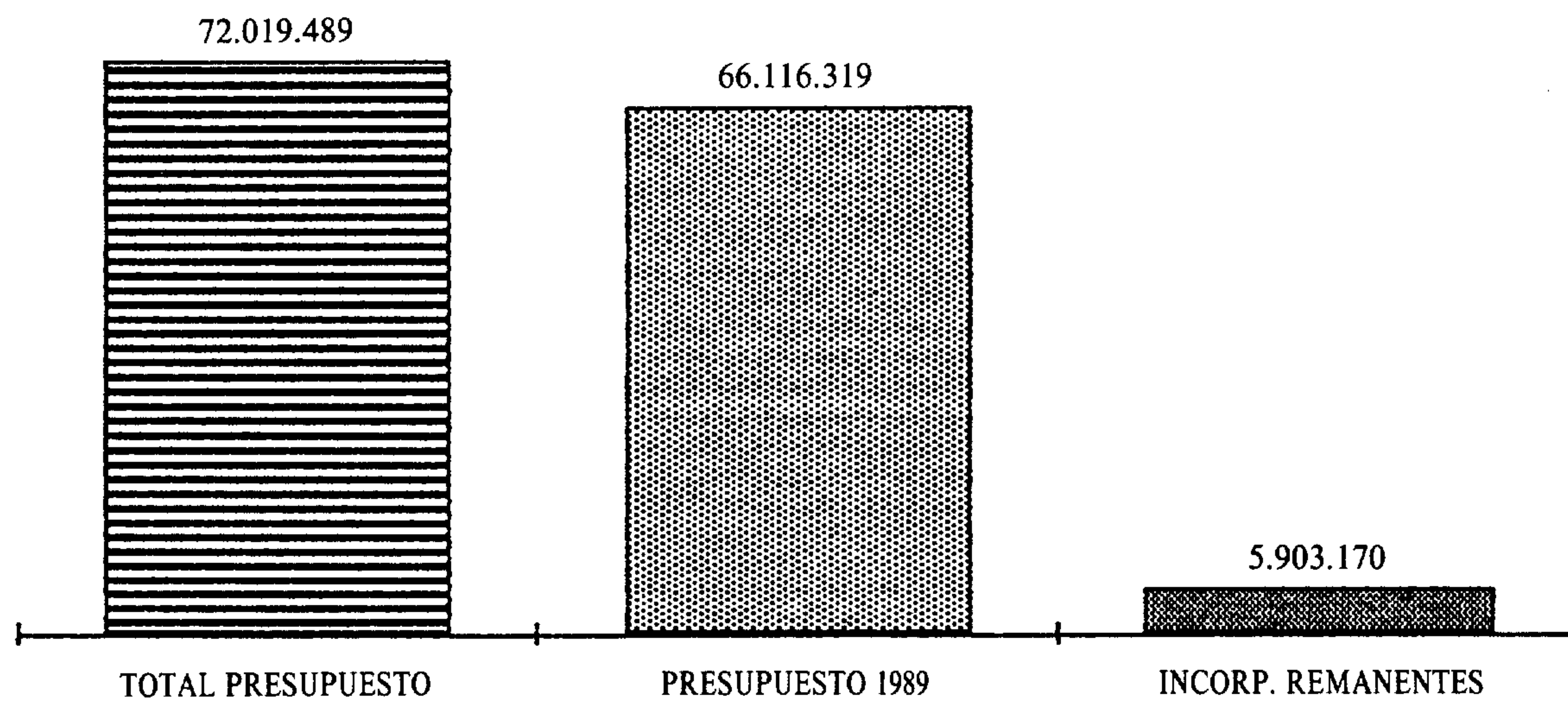
LIQUIDACION CAPITULO VI

<i>N.º Econ.</i>	<i>Concepto</i>	<i>Créditos Presupuest.</i>	<i>Modific. Crédito</i>	<i>TOTAL</i>	<i>Obligacio. Reconoc.</i>	<i>Disponible</i>	<i>Pagado</i>	<i>Pendiente de pago</i>
CAPITULO VI INVERSIONES REALES								
694	Material de transporte	—	1.734.413	1.734.413	1.734.413	—	1.734.413	—
695	Mobiliario y enseres	750.000	(155.000)	595.000	422.208	172.792	110.208	312.000
696	Equip. Informático	—	2.528.757	2.528.757	404.230	2.124.527	404.230	—
TOTALES		750.000	4.108.170	4.858.170	2.560.851	2.297.319	2.248.851	312.000

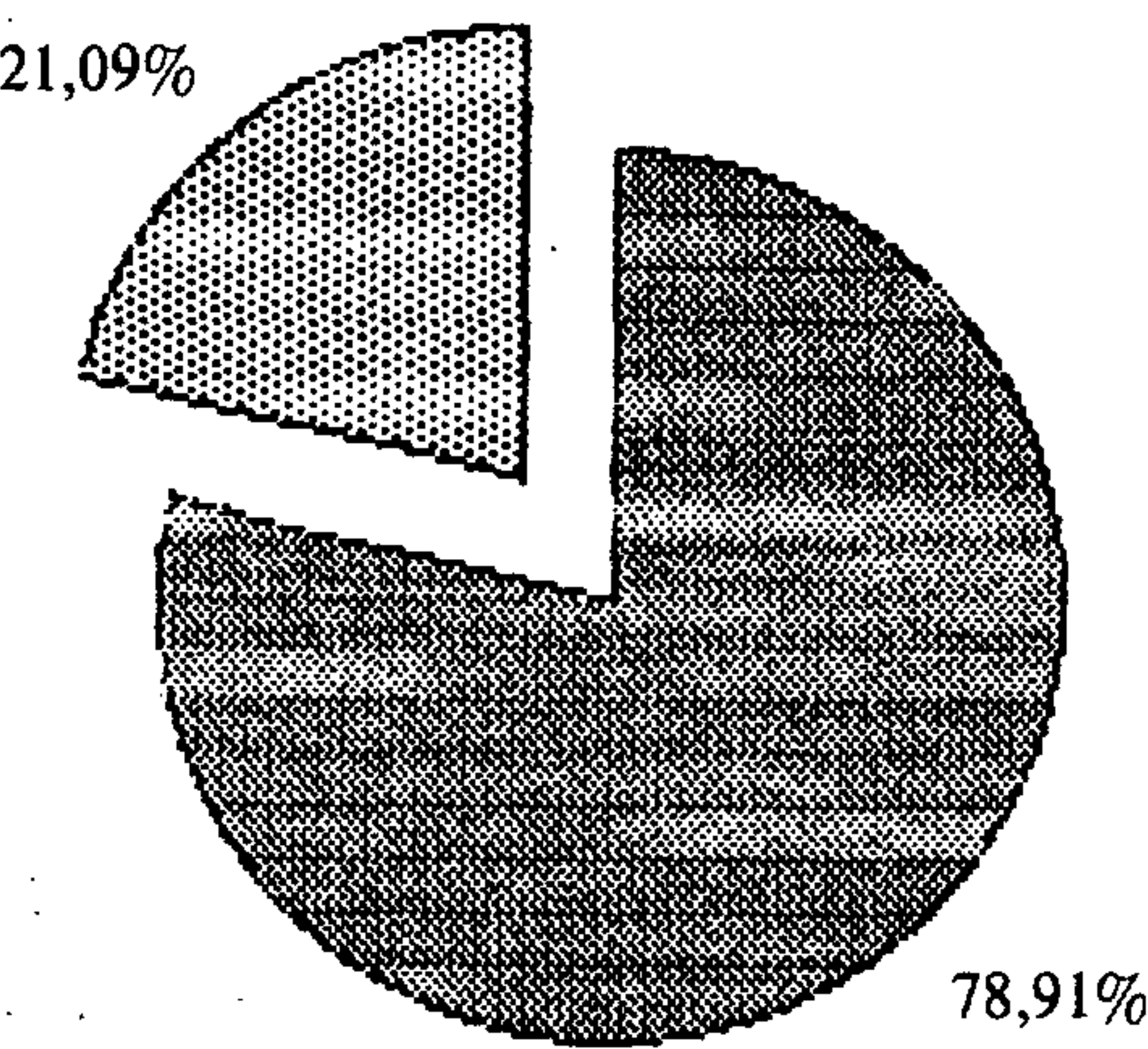
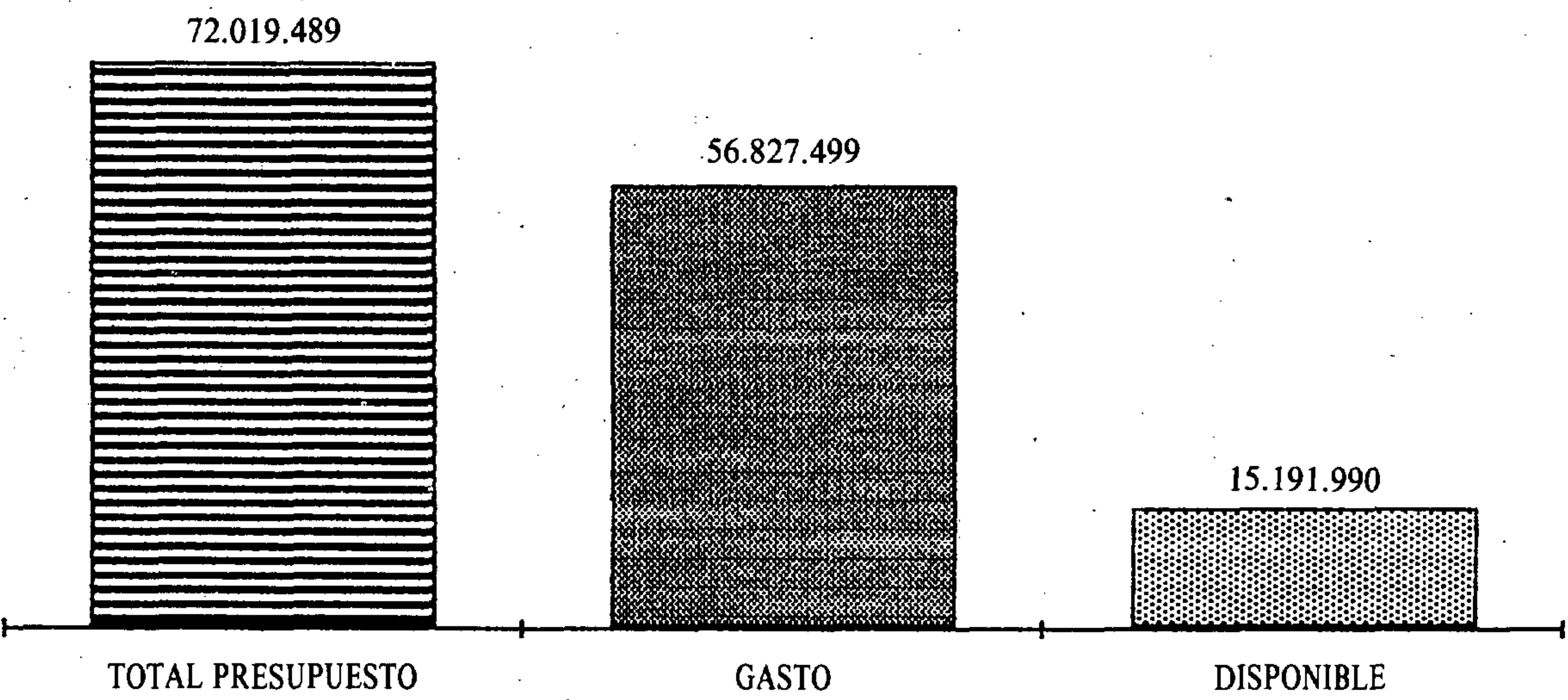
ANEXO II

Gráficos

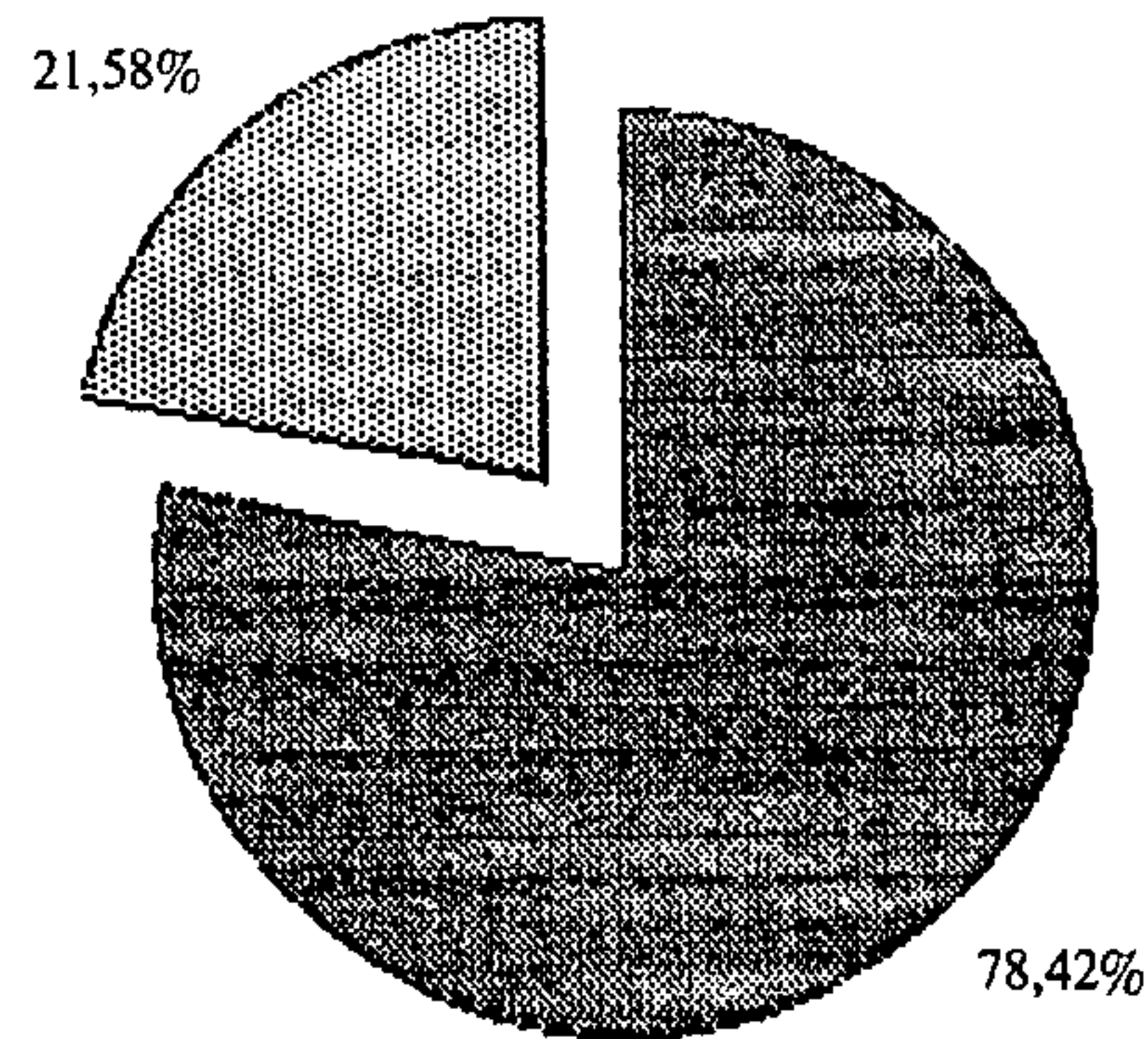
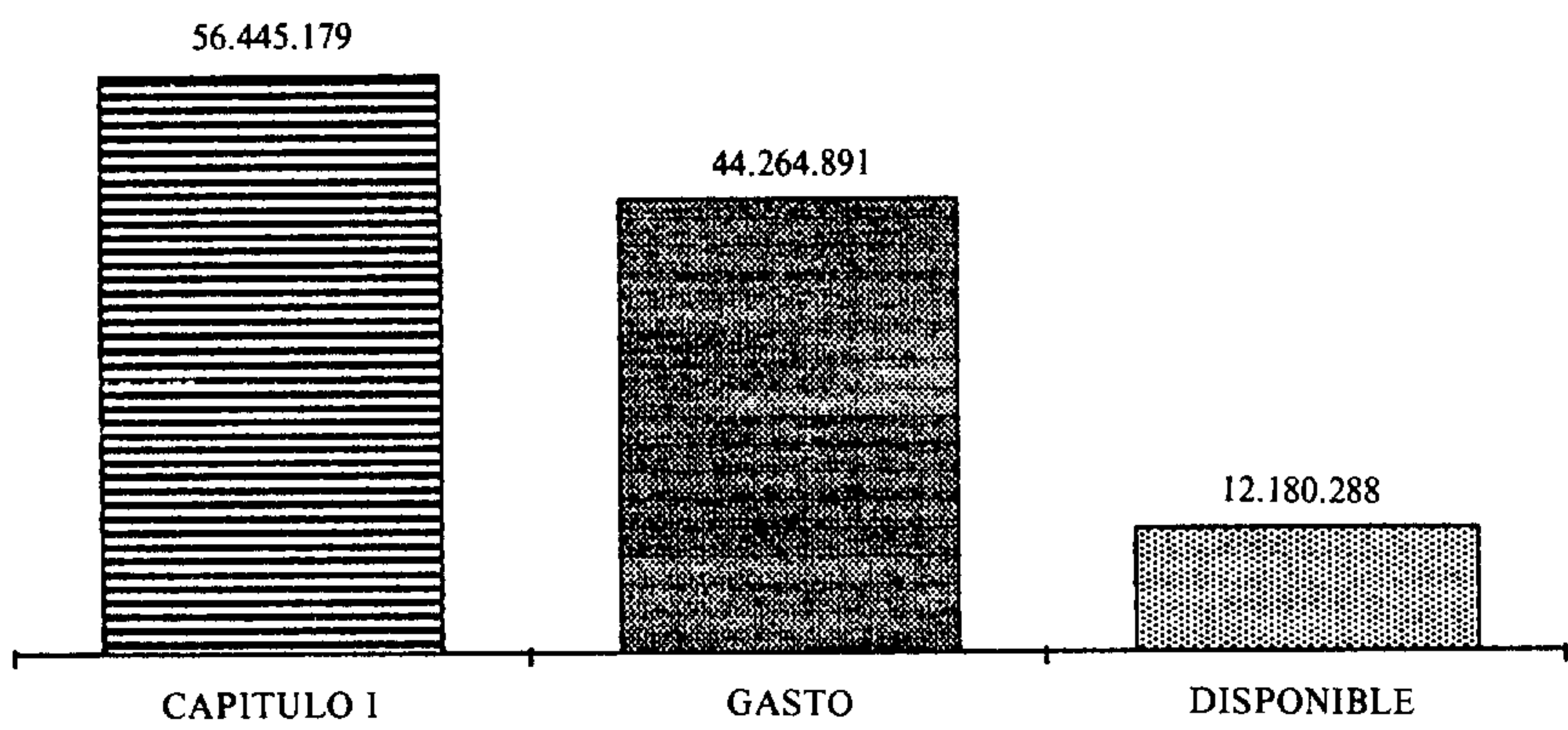
COMPOSICION DEL PRESUPUESTO 1989



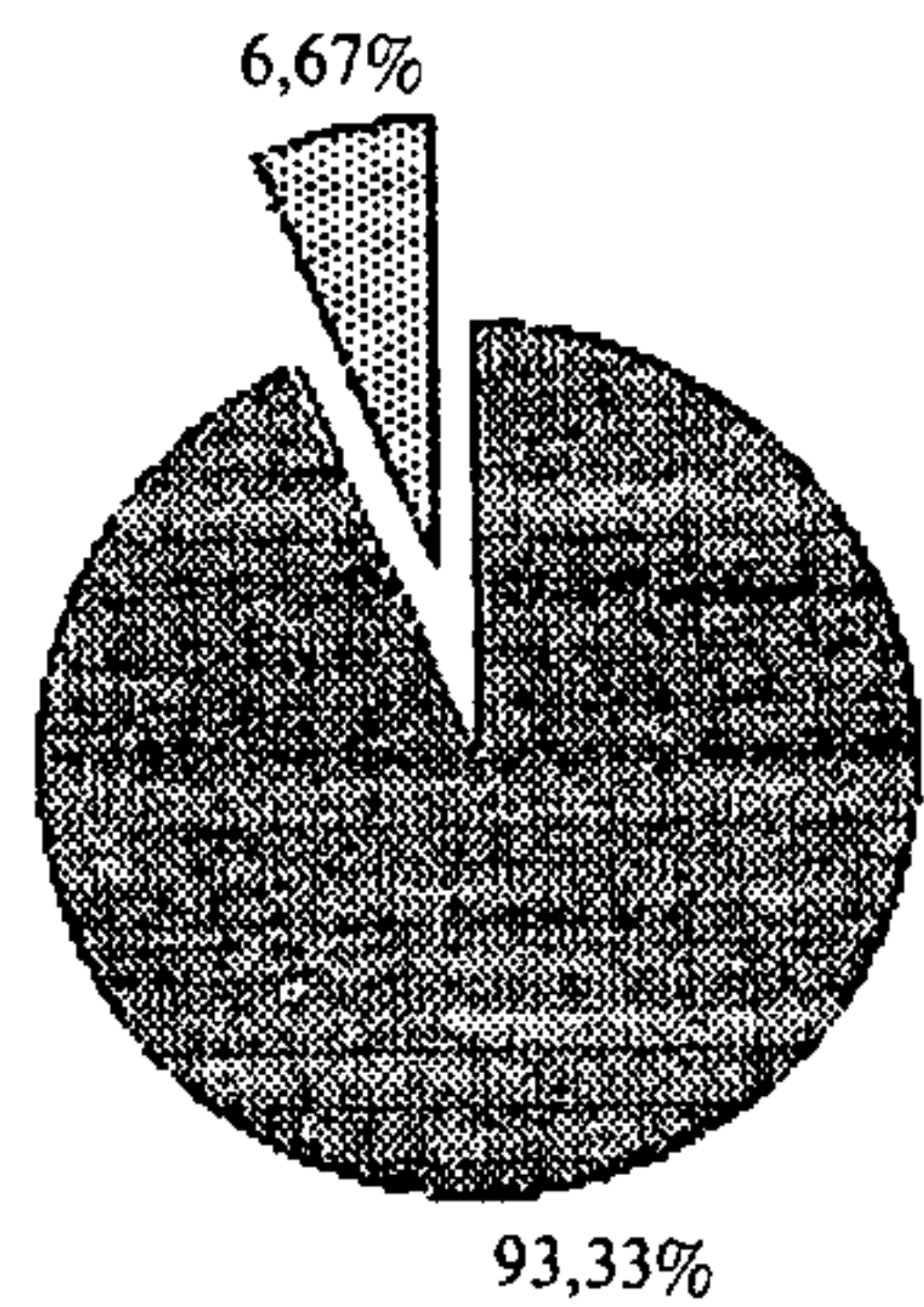
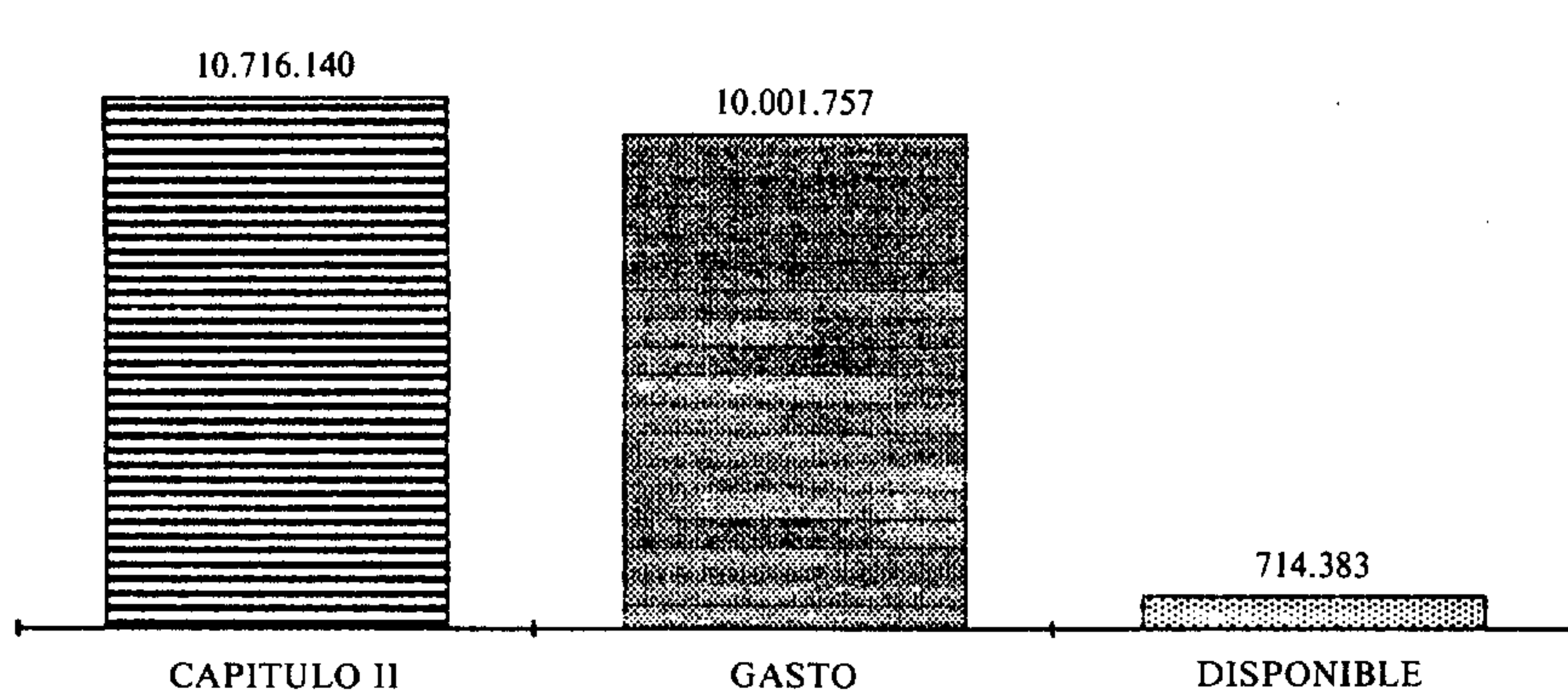
GRADO DE EJECUCION GLOBAL DEL PRESUPUESTO



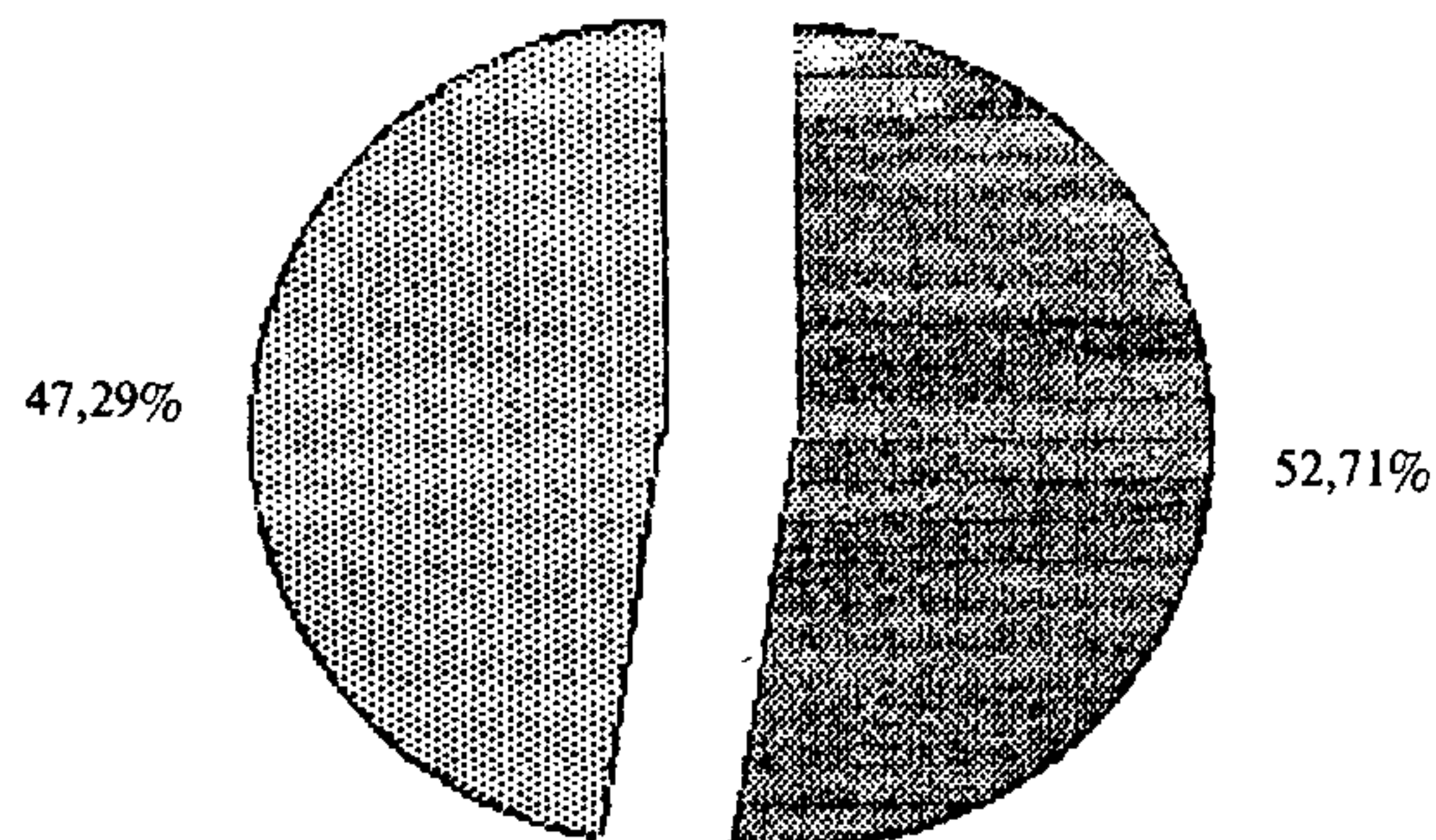
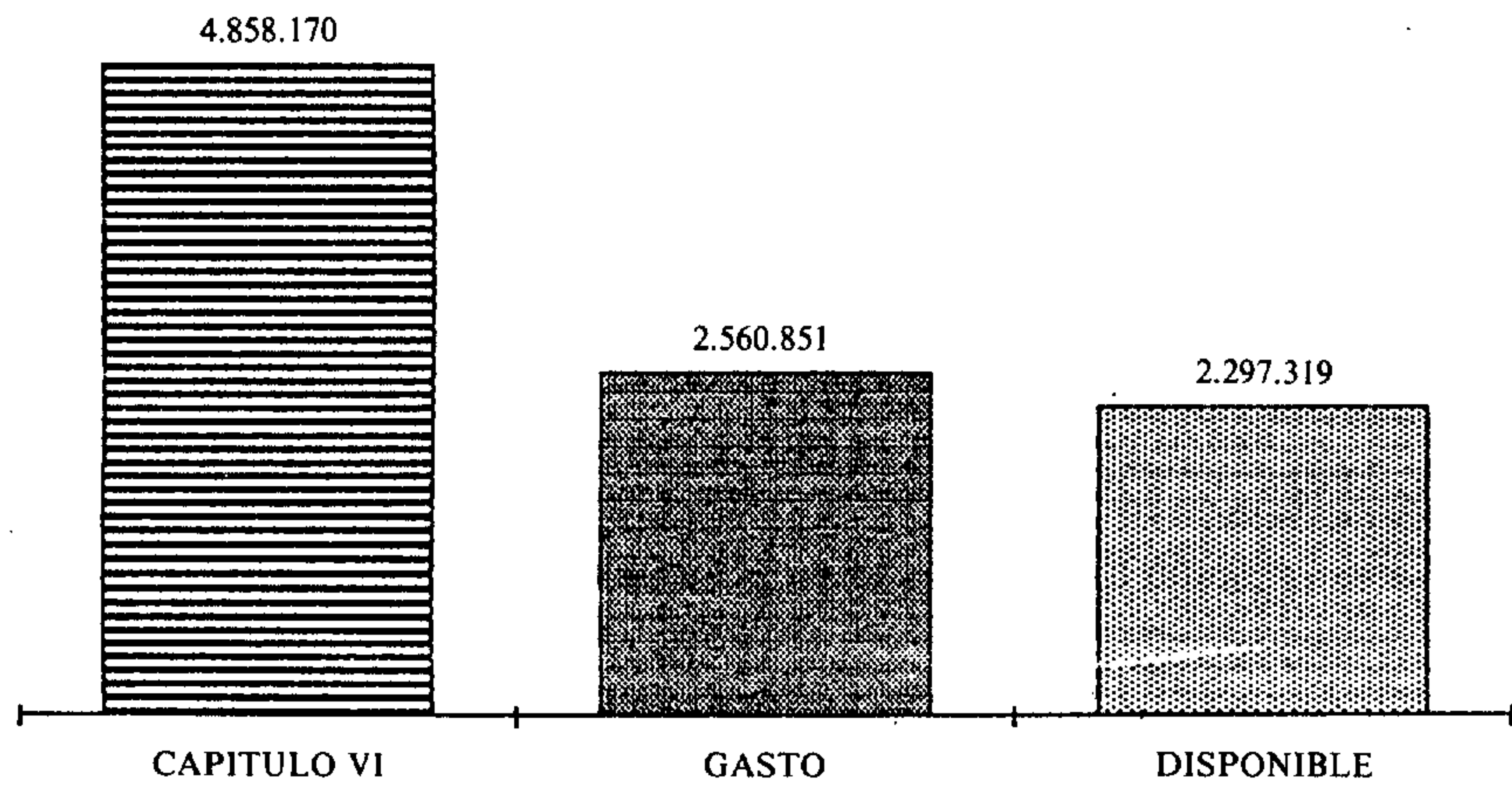
GRADO DE EJECUCION CAPITULO I



GRADO DE EJECUCION CAPITULO II



GRADO DE EJECUCION CAPITULO VI



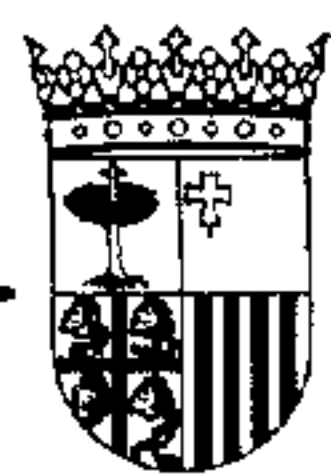
INDICE

	<i>Páginas</i>
INTRODUCCION	3188
 PRIMERA PARTE	
ANALISIS INSTITUCIONAL DEL SEGUNDO AÑO DE FUNCIONAMIENTO DEL JUSTICIAZGO .	3189
Capítulo I.— Organización interna	3189
1.— De las personas incorporadas a la Institución	3189
2.— De los medios materiales y económicos	3190
3.— De los objetivos y prioridades	3192
Capítulo II.— Resumen estadístico	3193
1.— Registro de entradas	3193
2.— Tratamiento de las quejas	3193
3.— Evolución de las quejas	3195
4.— Procedencia de las quejas	3195
5.— Distribución de las quejas por materias y Organismos	3197
Capítulo III.— Relaciones Interinstitucionales	3199
1.— Relaciones con las Cortes de Aragón	3200
2.— Relaciones con la Diputación General	3203
3.— Relaciones con las Administraciones no autonómicas	3204
4.— Relaciones con el Defensor del Pueblo y los restantes Comisionados autonómicos	3204
Capítulo IV.— Actividad pública de la Institución	3205
 SEGUNDA PARTE	
ANALISIS DE LA ACTIVIDAD REALIZADA EN CUMPLIMIENTO DE LAS FUNCIONES LEGAL- MENTE ENCOMENDADAS	3207
Capítulo I.— Defensa de los Derechos Individuales y Colectivos reconocidos en el Estatuto	3207
<i>Sección 1.ª.— Desglose por materias de las quejas archivadas en 1989 ...</i>	3208
1.1. Agricultura	3208
1.2. Arrendamientos	3208
1.3. Asistencia social	3208
1.4. Comercio	3211
1.5. Comunicaciones	3211
1.6. Cultura	3211
1.7. Defensa	3213
1.8. Economía	3214
1.9. Educación	3214
1.10. Funcionarios	3220
1.11. Hacienda	3231
1.12. Industria	3233
1.13. Interior	3234
1.14. Justicia	3235
1.15. Medio Ambiente	3235
1.16. Menores	3239
1.17. Obras Públicas	3249
1.18. Sanidad	3250
1.19. Seguridad Social	3251
1.20. Servicios Públicos	3252
1.21. Trabajo	3253
1.22. Urbanismo	3253
1.23. Vivienda	3253
1.24. Supuestos varios sin clasificar	3255

<i>Sección 2.ª— Desglose por organismos de las quejas archivadas en 1989</i>	<i>3255</i>
2.1 Administración Autónoma	3256
2.2. Administración Periférica del Estado	3257
2.3. Administración Local	3257
 Capítulo II.— Defensa del Estatuto de Autonomía y Tutela del Ordenamiento Jurídico Aragonés	 3258
1.— Defensa del Estatuto de Autonomía	3258
2.— Tutela del Ordenamiento Jurídico	3261
 Capítulo III.— Recomendaciones, Sugerencias, Advertencias y Recordatorios adoptados por El Justicia de Aragón en 1989	 3263
 CONCLUSIONES	 3264
Sobre la consolidación de la Institución	3265
Sobre el funcionamiento de la Administración a la hora de atender al Justicia en el ejercicio de su función supervisora	3265
Sobre el funcionamiento de la Administración como Servicio Público, deducido del ejercicio de la función supervisora y mediadora del Justicia	3267
 ANEXO	
LIQUIDACION DEL PRESUPUESTO DE LA INSTITUCION	3269

INDICE DEL BOLETIN OFICIAL DE LAS CORTES DE ARAGON

1. Textos aprobados
 - 1.1. Leyes
 - 1.1.1. Proyectos de Ley
 - 1.1.2. Propositiones de Ley
 - 1.2. Propositiones no de Ley
 - 1.3. Mociones
 - 1.4. Resoluciones del Pleno
 - 1.5. Procedimientos ante los Organos del Estado.
2. Textos en tramitación
 - 2.1. Proyectos de Ley
 - 2.2. Propositiones de Ley
 - 2.3. Propositiones no de Ley
 - 2.4. Mociones
 - 2.5. Interpelaciones
 - 2.6. Preguntas
 - 2.6.1. Para respuesta oral en Pleno
 - 2.6.2. Para respuesta oral en Diputación Permanente
 - 2.6.3. Para respuesta oral en Comisión
 - 2.6.4. Para respuesta escrita
 - 2.6.4.1. Preguntas que se formulan
 - 2.6.4.2. Respuestas a preguntas formuladas
 - 2.7. Procedimientos ante los Organos del Estado
3. Textos rechazados
 - 3.1. Proyectos de Ley
 - 3.2. Propositiones de Ley
 - 3.3. Propositiones no de Ley
 - 3.4. Mociones
 - 3.5. Procedimientos ante los Organos del Estado
4. Textos retirados
 - 4.1. Proyectos de Ley
 - 4.2. Propositiones de Ley
 - 4.3. Propositiones no de Ley
 - 4.4. Mociones
 - 4.5. Interpelaciones
 - 4.6. Preguntas
 - 4.7. Procedimientos ante los Organos del Estado
5. Otros documentos
 - 5.1. Comunicaciones de la Diputación General de Aragón (DGA)
 - 5.2. Planes y programas remitidos por la DGA
 - 5.3. Solicitudes de comparecencia de miembros de la DGA
 - 5.4. Resoluciones interpretativas
 - 5.5. Régimen interior
 - 5.6. Varios
6. Actividad parlamentaria
 - 6.1. Actas
 - 6.1.1. De Pleno
 - 6.1.2. De Diputación Permanente
 - 6.1.3. De Comisión
 - 6.2. Composición de los órganos de la Cámara
 - 6.3. Documentos que han tenido entrada en las Cortes
7. Justicia de Aragón

**BOLETIN OFICIAL DE LAS CORTES DE ARAGON**

Precio del ejemplar: 143 ptas. (IVA incluido). Precio de la suscripción anual: 7.102 ptas. (IVA incluido).

Suscripciones en el Servicio de Publicaciones de las Cortes, Palacio de La Aljafería - 50071 ZARAGOZA.

El pago de la suscripción se realizará mediante talón extendido a nombre de las Cortes de Aragón.