



BOLETÍN OFICIAL
DE LAS
CORTES DE ARAGÓN

Número 47 — fascículo 6.º — Año XVIII — Legislatura V — 2 de mayo de 2000

SUMARIO

8. JUSTICIA DE ARAGÓN

Informe anual del Justicia a las Cortes de Aragón, 1999 (continuación) 2089

15.3.22. RÉGIMEN RETRIBUTIVO. FALTA DE RESPETO POR EL AYUNTAMIENTO DE ZARAGOZA DEL PROCEDIMIENTO DE REVISIÓN DE ACTOS DECLARATIVOS DE DERECHO. EXPTE. DI-322/1999.

En este expediente el presentador de la queja cuestiona la adecuación a derecho de las actuaciones realizadas por el Ayuntamiento de Zaragoza para recuperar unas cantidades abonadas a una funcionaria en concepto de plus de pantalla. Dio lugar a la siguiente *Sugerencia*:

«ANTECEDENTES:

Tuvo entrada en esta Institución escrito de queja que quedó registrado con el número de referencia arriba expresado, y en el que se hacía alusión a que por Resolución de la M.I. Alcaldía-Presidencia, de fecha 10/12/97, y de conformidad con lo establecido en el artículo 36 del vigente Pacto-Convenio de aplicación al personal municipal, se reconoció a D.ª ... el derecho a la percepción del plus de pantalla desde el día 1 de abril de 1997 (Expte. n.º 302.210/97).

En la nómina del mes de septiembre de 1998 se suprimió el Plus de Pantalla y se le practicó además una retención de 31.882.— ptas. sin haber recibido hasta la fecha aclaración alguna, no obstante haberse dirigido D.ª ... por escrito en varias ocasiones al Ayuntamiento de Zaragoza.

Examinado el escrito de queja se resolvió admitir el mismo a mediación y dirigirse al Ayuntamiento de Zaragoza con la finalidad de recabar la información precisa sobre la cuestión planteada en la queja.

El Ayuntamiento de Zaragoza ha contestado a nuestra solicitud de información remitiendo un escrito del Servicio de Personal —U. de Planificación y Coordinación— redactado en los siguientes términos:

«En relación al escrito del Justicia de Aragón de fecha 12 de abril, expediente DII-322/1999-IM, debo informarle que la M.I. Alcaldía-Presidencia por resolución de fecha 26 de marzo de 1999 recaída en el expediente 580.239/1998, cuya copia se adjunta, dio respuesta a las sucesivas reclamaciones formuladas por D.ª ... sobre supresión del plus de pantalla».

La Resolución de la M.I. Alcaldía-Presidencia de 26 de marzo, a la que se refería el anterior informe, indicaba lo siguiente:

«PRIMERO.— Desestimar la solicitud de D.ª ..., de reintegro de la cantidad retenida en la nómina en concepto de plus de pantalla, ya que dicho concepto retributivo ha sido suprimido desde el 1 de 1998 como consecuencia de la aprobación del Pacto/Convenio para el período 1998/1999.

SEGUNDO.— Que por el Servicio de Personal se proceda a retener de la nómina el resto de cantidades percibidas indebidamente en concepto de plus de pantalla en el año 1998 y en el año 1997, ya que al pertenecer la funcionaria al Subgrupo de Administración General de Administrativos, el artículo 36 del Pacto/Convenio de aplicación al personal municipal para el período 1996/1997 establecía la exclusión de ese subgrupo para su percepción.»

Solicitada información adicional sobre el contenido de la queja al presentador de la misma, ésta se ha recibido en el Justicia de Aragón con fecha 18 de agosto de 1999.

Del tenor de los precedentes hechos cabe extraer las siguientes CONSIDERACIONES JURÍDICAS:

Deben distinguirse dos situaciones diferenciadas que derivan de la aplicación de dos Pactos/Convenios sucesivos:

el correspondiente al período 1996/1997 y el correspondiente al período 1998/1999.

1.— Bajo la vigencia del primero de ellos (período 1996/1997) y por Resolución de la M.I. Alcaldía-Presidencia de fecha 10 de octubre de 1997 se estimó la solicitud presentada por D.ª ... al amparo del artículo 36 del Pacto-Convenio de aplicación al personal municipal, reconociendo su derecho a la percepción del plus de pantalla desde el 1 de abril de 1997. Esta Resolución fue notificada a la Sra. ... que no la recurrió, deviniendo firme. Su abono se comenzó a llevar a efecto en virtud de Resolución de la M.I. Alcaldía-Presidencia de 14 de noviembre de 1997.

Estamos ante un acto administrativo declarativo de derechos que es firme, por lo que sólo cabe que el Ayuntamiento, con posterioridad, intente su anulación al amparo del procedimiento de revisión de oficio de los actos administrativos que se regula en los artículos 102 y 103 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Por ello debe considerarse no ajustado a derecho el apartado Segundo de la Resolución de la M.I. Alcaldía-Presidencia de 26 de marzo de 1999, según el cual se disponía en cuanto a las cantidades correspondientes al año 1997:

«SEGUNDO.— Que por el Servicio de Personal se proceda a retener de la nómina el resto de cantidades percibidas indebidamente en concepto de plus de pantalla ... en el año 1997, ya que al pertenecer la funcionaria al Subgrupo de Administración General de Administrativos, el artículo 36 del Pacto/Convenio de aplicación al personal municipal para el período 1996/1997 establecía la exclusión de ese subgrupo para su percepción.»

Un acto administrativo declarativo de derechos de carácter firme no puede ser anulado por este procedimiento pues se vulneran las garantías que, para el respeto de los derechos de D.ª ... y del propio principio de seguridad jurídica, consagra el procedimiento de revisión de oficio regulado en los artículos 102 y 103 de la Ley 30/1992.

2.— Bajo la vigencia del Pacto-Convenio correspondiente al segundo período (1998/1999), la situación ha cambiado sustancialmente. Este nuevo Pacto-Convenio, aprobado por acuerdo del Excmo. Ayuntamiento Pleno de 25 de septiembre de 1998, pero con vigencia desde 1 de enero de 1998 —de acuerdo con su artículo 2.º—, ha suprimido el plus de pantalla. En consecuencia parece procedente que el Ayuntamiento solicite de los perceptores el reintegro de las cantidades abonadas como plus de pantalla en las nóminas correspondientes al año 1998, para lo cual estaría amparado por la nueva regulación y en concreto por las normas sobre condiciones más ventajosas del nuevo Pacto-Convenio contenidas en los artículos 6 y ss. del mismo.

Ningún problema plantea la aplicación de este Pacto-Convenio a las nóminas correspondientes a los meses posteriores a la fecha de su aprobación y publicación. Cuestión diferente es la relativa a las nóminas ya abonadas en los meses de enero a septiembre de 1998 (anteriores a su aprobación) y en concreto el método por el que se debe llevar a cabo el reintegro de estas cantidades. Con relación a ello debemos recordar que el artículo 93 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre dispone que *«las Administraciones Públicas no iniciarán ninguna actuación material de ejecución de*

resoluciones que limite derechos de los particulares sin que previamente haya sido adoptada la resolución que le sirva de fundamento jurídico». Esta Resolución deberá, además, haber sido notificada previamente al particular interesado, según el apartado 2.º de este mismo artículo.

El presentador de la queja sostiene que la primera noticia que tuvo D.ª ... de la obligación de reintegrar cantidades fue en su nómina del mes de septiembre, en la que ya se le había practicado una retención de 31.882 pesetas. El Ayuntamiento nada dice sobre esta alegación y en nuestra Institución sólo consta la Resolución expresa de la M.I. Alcaldía-Presidencia de fecha 26 de marzo de 1999, de retener «*el resto de cantidades percibidas indebidamente en concepto de plus de pantalla en el año 1998*». Cabe entender, en consecuencia, y a la vista de la información facilitada por el Ayuntamiento, que la primera retención de 31.882 pesetas se practicó sin Resolución administrativa previamente notificada a la funcionaria afectada, con lo que se limitaron sus derechos de defensa.

Por todo lo expuesto, y en uso de las facultades que me confiere la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, resuelvo:

Sugerir a la M.I. Alcaldía-Presidencia del Ayuntamiento de Zaragoza que revise el apartado 2.º de su Resolución del pasado 26 de marzo de 1999 en lo relativo a la retención en nómina de las cantidades abonadas en concepto de plus de pantalla a D.ª ... durante el año 1997, por estar amparado este pago por un acto administrativo firme —Resolución de 10 de octubre de 1997— que sólo puede ser anulado a través del procedimiento de revisión de oficio regulado en los artículos 102 y 103 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Recordar al Ayuntamiento de Zaragoza que, con carácter previo a la práctica de la retención de 31.882 pesetas efectuada en la nómina de D.ª ... correspondiente al mes de septiembre de 1998, debía haberse adoptado una Resolución expresa en tal sentido, notificada también previamente a la interesada a fin de garantizar sus derechos de defensa.»

Sugerencia rechazada. El Servicio de Personal del Ayuntamiento de Zaragoza remitió el siguiente informe:

«D.ª ... solicita le sea reintegrado, mediante nómina complementaria de los haberes del mes de septiembre, tanto la cantidad indebidamente retenida como la dejada de percibir, relativa al plus de pantalla, ya que en esa nómina no se le ha abonado el plus de pantalla y se le han retenido de ese concepto la cantidad de 31.882 pts.

Fundamenta su petición en el hecho de que la resolución de la M.I. Alcaldía-Presidencia de 14 de octubre de 1997 por la que se le reconocía el derecho a percibir el plus de pantalla, no ha sido revocada ni dejada sin efectos, por lo que al ser un acto declarativo de derecho requiere para su anulación la previa declaración de lesividad y ulterior impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa de conformidad con lo establecido en el artículo 103 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

La solicitante es funcionaria de carrera del Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza en plaza de Administrativo y desempeña el puesto de trabajo de Jefe de la Unidad de Gestión Interna, Contratación y Control de Documentos y Licencias del Centro Municipal de Informática (C-21-7) desde el 30 de abril de 1997.

La M.I. Alcaldía-Presidencia por resolución de 10 de octubre de 1997 (expediente 302210/97) accedió de conformidad con lo establecido en el vigente Pacto/Convenio de aplicación al personal municipal a la solicitud formulada por esa funcionaria sobre reconocimiento del derecho a percibir el plus de pantalla desde el 1 de abril de 1997.

Por resolución de 14 de noviembre de 1997 recaída en ese mismo expediente se le abonó la cantidad de 61.579 pts. en concepto de plus de pantalla correspondiente a los meses de abril a octubre de 1997, y posteriormente ha venido percibiendo mes a mes dicho plus hasta el mes de agosto de 1998.

El artículo 36 del Pacto/Convenio de aplicación al personal municipal para el periodo 1996-1997 regulaba el plus de pantalla en su artículo 36 con la siguiente redacción:

«Pantalla.— Se establece con carácter excepcional un plus de pantalla de 8.797 pts. mensuales para el personal que realice su función única y exclusivamente con pantalla durante la totalidad de la jornada laboral. Estarán excluidos del presente plus los funcionarios integrados en los Subgrupos de Administración General (Administrativos y Auxiliares) por tenerlo incluido dentro del complemento específico.»

La funcionaria pertenece al Subgrupo de Administración General de Administrativos por lo que no puede percibir el plus de pantalla en ningún caso, entrando en clara contradicción la citada resolución de la M.I. Alcaldía-Presidencia con el contenido del texto convencional aprobado por acuerdo plenario de 26 de septiembre de 1997.

Al realizar en el mes de septiembre del presente año las operaciones para la liquidación de atrasos y regularización de nóminas como consecuencia del nuevo Pacto/Convenio, se detectó en el Servicio de Personal el error que había en la nómina al aparecer un Administrativo percibiendo el plus de pantalla, ya que esto suponía que lo estaba percibiendo doblemente.

La funcionaria había percibido hasta el mes de agosto la cantidad de 61.579 pts. en concepto de plus de pantalla, y desde el Servicio de Personal para hacer menos gravoso a la funcionaria la regularización de su nómina se procedió en la nómina del mes de septiembre a descontar la cantidad de 31.882 pts. (igual importe que los atrasos abonados), quedando pendientes de descontar la cantidad de 29.697 pts.

Por otra parte quedan pendientes de descontar de la nómina la cantidad de 79.173 pts. correspondientes al plus de pantalla percibido indebidamente por el periodo comprendido entre abril a diciembre de 1997.

Las consideraciones jurídicas que realiza la funcionaria (que son meramente formales y que suponen el reconocimiento implícito del hecho de fondo que es percibir doblemente una retribución) entendemos que carecen de validez por los siguientes motivos:

Este plus ha sido suprimido en el Pacto/Convenio para el periodo 1998-1999 aprobado por acuerdo plenario de 25 de septiembre de 1998 y con efectos de 1 de enero de 1998, por lo que suprimido ese concepto retributivo, queda sin ningún efecto ni validez la resolución de la M.I. Alcaldía— antes mencionada.

El procedimiento que se ha seguido para el abono del plus de pantalla ha sido la instrucción de un expediente administrativo a instancia del interesado en el que tras recabar los informes pertinentes de la Jefatura y comprobar que reunía los requisitos establecidos en el pacto/Convenio se dictaba

la resolución de la M.I. Alcaldía-Presidencia del reconocimiento del derecho a percibir el plus de pantalla (siempre y cuando siguiese cumpliendo los requisitos establecidos en la norma convencional) y una vez adoptada esta resolución se remitían mensualmente por cada Servicio los listados de perceptores del plus, en los que la firma de la Jefatura acreditaba que el interesado había devengado el plus, ya que es el Jefe del Servicio el único que puede informar que el interesado ha realizado toda su jornada laboral única y exclusivamente con pantalla.

Así, si un mes el funcionario o trabajador no cumplía los requisitos (por realizar otras funciones) no percibía el plus, sin necesidad de tener que anular la resolución de la M.I. Alcaldía-Presidencia que no genera derecho alguno por sí sola ya que el derecho a la percepción aparece regulado en la Pacto/Convenio, y las resoluciones de la M.I. Alcaldía-Presidencia se limitan a ordenar el procedimiento administrativo para su abono.

Es evidente que hubo un error en la tramitación del expediente ya que no se verificó que la funcionaria es Administrativa y por tanto no podría percibir el plus de pantalla, pero también es cierto que la contradicción existente debe resolverse a favor del contenido del Pacto/Convenio por las razones expuestas, y una vez detectado el error debe procederse al reintegro de las cantidades abonadas indebidamente, y todo ello sin perjuicio de que la supresión para el año 1998 del plus de pantalla justifica sin más la retención efectuada.

Por lo expuesto, este Servicio de Personal considera que debe desestimarse la solicitud formulada y continuar con el reintegro de las cantidades abonadas indebidamente que ascienden a la cantidad de 108.870 pts. (79.173 pts. de 1997 y 29.697 pts. de 1998).»

15.3.23. FALTA DE RESOLUCIÓN DEL PROCESO SELECTIVO INICIADO POR LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE HUESCA PARA LA COBERTURA INTERINA DE UNA PLAZA EN EL SERVICIO DE INFORMÁTICA. EXPTE. DI-56/1999.

La Diputación Provincial de Huesca convocó un proceso selectivo para la provisión interina de una plaza de programador en el Servicio de Informática. Sin embargo, de forma anómala, la Diputación dejó el proceso sin cerrar al amparo de unos informes técnicos en los que se sostenía que no era precisa, de momento, la cobertura de la plaza. Nuestra actuación concluyó con la siguiente *Sugerencia*:

«Tuvo entrada en esta Institución escrito de queja que quedó registrado con el número de referencia arriba expresado, y en el que se hacía alusión a que la Diputación Provincial de Huesca había anulado el proceso iniciado con la convocatoria publicada en el Boletín Oficial de la provincia de Huesca n.º 108, de 14 de mayo, para la provisión interina de una plaza de programador en el Servicio de Informática de esa Diputación Provincial.

Examinado el escrito de queja se resolvió admitir el mismo a mediación y dirigirse a la Diputación Provincial de Huesca con la finalidad de recabar la información precisa sobre la cuestión planteada en la queja.

La Diputación Provincial de Huesca contestó a nuestra solicitud remitiendo, un informe del Jefe del Servicio de Informática realizado a requerimiento del Diputado Presidente de

la Comisión de Régimen Interior, que tuvo entrada en nuestra Institución el día 16 de febrero de 1996 y que se expresaba en los siguientes términos:

«Referente a su escrito n.º 13255 solicitando las razones por las cuales se instó a la cobertura del puesto de programador vacante en la plantilla de este Servicio y la fecha en que será conveniente la cobertura del mismo le comunico que:

1.— Como ya se le informó en su día, se solicitó la cobertura de la plaza cuando en este Servicio había tal exceso de trabajo de programación que el personal existente no podía terminarlo en un plazo prudencial, se preveía que la sobrecarga de trabajo iba a continuar y que los análisis pendientes se realizarían a su tiempo. Esta es la razón por la cual se instó a la cobertura del puesto.

Pese a que expresamente no se me solicita comentaré la aparente contradicción de que, por el momento, no haga falta un programador cuando actualmente hay una baja en el servicio.

2.— La demora producida en la contratación de este programador, unido a la espléndida labor realizada por el programador que se contrató en su día (D.ª ...), a la gran dedicación e interés puesto por el resto del personal del Servicio por sacar la labor en el menor tiempo posible, incluso utilizando para ello su tiempo libre; ha provocado que el atasco de programación haya sido reducido en gran parte.

3.— En este Servicio de Informática se trabaja con lenguaje de programación Cobol, con base de datos Informix, con entorno de desarrollo y explotación Unix y con clientes Windows; para facilitar las labores de codificación y administración de la programación se han creado herramientas de desarrollo propias apoyándonos en el procesador de macros «m4». La unificación de la base de datos Informix con los ficheros indexados Cobol se realizó alterando las rutinas c-isam del «runtime» Cobol MicroFocus. Las peculiaridades técnicas que se dan en este servicio (similares a la de cualquier otro centro de proceso de datos) podrían abarcarse varias páginas si me dedicara a detallarlas con exhaustividad, cosa que no es objeto de este informe.

4.— En este Servicio de informática se están tratando de montar equipos de programación formados por, al menos, un Analista-Programador y un Programador de forma tal que cada equipo se encargue de unas tareas determinadas; tareas que serán similares de forma que se pueda maximizar la productividad personal; la programadora D.ª ... fue asignada a un Analista-Programador y formaron el primer equipo de este Servicio

Con los puntos 3 y 4 lo que pretendo es que quede claro que cualquier persona, tenga los conocimientos informáticos que tenga, no resultará productiva en este departamento por dos motivos: tendrá que aprender a moverse en el entorno de desarrollo que nosotros hemos creado y, salvo que provenga de la administración local, tendrá que adquirir unos conocimientos mínimos sobre la misma (aunque pueda parecer exagerado, el conocimiento del lenguaje habitual de trabajo de esta Diputación es un punto fundamental a la hora de realizar cualquier programa que haya de manejar un usuario). Teniendo en cuenta que:

— el único equipo de desarrollo que tiene análisis suficiente para crear programación nueva es aquél en que está integrada D.^a...

— las labores más urgentes de programación de este equipo pueden ser acometidas por el Analista-Programador del mismo,

— se producirá antes la reincorporación del programador de baja que la puesta a punto del programador nuevo,

— en estos momentos es preferible que el Analista-Programador dedique su tiempo a avanzar programación que no a formar a un programador nuevo,

entiendo que sería una mala decisión incorporar al puesto de trabajo en situación de baja por maternidad al nuevo programador.

5.— Como usted ya conoce el Servidor de Recaudación nos provoca una gran cantidad de problemas, concretamente el cierre del primer período recaudatorio ha resultado ser tremendamente complicado por problemas técnicos graves; de hecho la mayor parte de mi tiempo de los meses de julio, agosto y septiembre se ha dedicado a las tareas del cierre y las de preparación del período de cobro que está en marcha actualmente; con lo cual, las labores de análisis realizadas por mi han sido nulas durante esos meses.

6.— La fuerza de análisis y programación de este Servicio está compuesta por mi mismo y el resto de analistas-programadores y programadores de la plantilla; las labores de análisis son las más críticas de cualquier centro de desarrollo informático y por esto siempre están encomendadas al personal con mayor categoría de cada centro, a los analistas. Concretamente en la Diputación Provincial solamente hay uno que soy yo mismo; situación ésta, claramente descompensada y que ya se puso de manifiesto en el informe sobre las necesidades de plantilla del año 1997 y que volverá a ponerse de manifiesto en sucesivos informes. Resumiendo, la capacidad de producción de análisis en el Servicio de Informática de la Diputación Provincial de Huesca en estos momentos es escasa:

Apoyándome en todos los comentarios vertidos hasta ahora voy a volver a reiterar la solicitud que hice anteriormente: posponer la contratación del programador ganador del procedimiento de selección realizado hasta exista un volumen de análisis suficiente para que tenga tarea suficiente para desarrollar. Por supuesto no veo ningún motivo para que el procedimiento de selección llegue a su fin y se designe a un candidato para ocupar tal plaza.

En cuanto a la última pregunta de su petición, la que se refiere a la fecha de cobertura le informo que:

— firmada el 29 de octubre del presente por el Sr. Diputado de Hacienda y, Economía me solicita que: «ante la posibilidad de contratar la instalación y mantenimiento de un programa informático para integrar la gestión tributario, recaudatoria e inspectora de esta Diputación Provincial' emita informe sobre el entorno tecnológico sobre el que debería funcionar tal aplicación. Si la Diputación Provincial adquiere definitivamente una aplicación en tal sentido, la plaza en cuestión debería ser suprimida de la plantilla.

— en este servicio resulta bastante complicado realizar una planificación a largo plazo puesto que las solicitudes extemporáneas y los cambios de orientación suelen ser frecuentes.

Por tanto le informo que en estos momentos no puedo dar una fecha en la que sea conveniente proceder a la incorporación del programador en cuestión.»

El mismo escrito de remisión del anterior informe hacía referencia a que se adjuntaba una resolución de la Presidencia de la Corporación (Decreto n.º 5362), de fecha 18 de noviembre, «dictada con base en las consideraciones del mencionado Jefe del Servicio de Informática». Sin embargo tal resolución no fue incluida entre la documentación que se adjuntaba, por lo que se reclamó su envío en escrito de fecha 18 de febrero, siendo finalmente remitida el 10 de marzo de 1999.

En este Decreto de Presidencia se afirma lo siguiente:

«Vistos:

a) El informe de 12 de noviembre de 1998, remitido al señor Diputado-Presidente de la Comisión de Régimen Interior y Sanidad por el Jefe del Servicio de Informática de esta Corporación, en el que solicita, tras exponer las razones que allí se reflejan, que se posponga el nombramiento interino del programador propuesto por el tribunal seleccionador de las pruebas convocadas mediante resolución publicada en el B.O. de la provincia núm. 108, de 14 de mayo de 1998, «hasta que exista un volumen de análisis suficiente para que tenga tarea suficiente para desarrollar».

b) La petición formulada por Don ..., con fecha 20 de octubre de 1998, registro de entrada núm. 14.753, en la que se solicita, sin mayor fundamentación, como medida cautelar, la suspensión automática de la resolución del tribunal calificador de la plaza antes citada, de esa misma fecha, al amparo del artículo 111 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Esta Presidencia, en uso de las facultades que le confiere el art. 34 de la Ley 7/85, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, dispone:

1.º Demorar el nombramiento interino del Sr. ..., propuesto por el tribunal calificador de dicha plaza, de conformidad con lo solicitado por el Servicio de Informática, hasta que el volumen de análisis existente justifique el citado nombramiento.

2.º Desestimar la solicitud de suspensión cautelar formulada por el señor ... al no apreciarse motivación para la misma.»

Del tenor de los precedentes hechos cabe extraer las siguientes consideraciones jurídicas:

Primera.— La Diputación Provincial de Huesca convocó con fecha 24 de abril de 1998 (BOP de Huesca número 108, de 14 de mayo) una plaza interina de programador para el Servicio de Informática. La interinidad se prolongaría según la base Primera «hasta la provisión reglamentaria de la plaza». Esta convocatoria de una plaza interina sólo se puede justificar, de acuerdo con el artículo 5.2 de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, por la concurrencia de «razones de necesidad o urgencia» que obligan a procurar la cobertura de determinadas plazas de plantilla hasta su provisión por funcionarios de carrera.

No existe obligación alguna de convocar la provisión interina de una plaza vacante, toda vez que la interinidad es un remedio provisional y excepcional. La legislación de función pública faculta la utilización de este procedimiento para solucionar de modo rápido situaciones de necesidad o urgen-

cia que pudieran afectar a la normal prestación de los servicios públicos.

Por todo ello nos parece anómalo y contradictorio que la Diputación Provincial de Huesca haya convocado la provisión interina de una plaza de Programador, lo que presupone la concurrencia de las mencionadas razones de necesidad o urgencia y que, sin embargo, tras concluir el proceso selectivo, paralice el nombramiento del candidato propuesto apoyándose en motivos contrarios a la necesidad y urgencia de esta cobertura interina. Estas razones son aducidas, precisamente, por el Jefe del Servicio al que iría destinado el interino seleccionado.

En último término, debe resaltarse que esta paralización del proceso selectivo se está prolongando desde hace más de 5 meses, lo que hace más evidente la contradicción expuesta.

Segunda.— Sentado lo anterior, es necesario recordar que el acto de convocatoria vincula a la Diputación Provincial de Huesca que está obligada a dar resolución expresa al procedimiento selectivo iniciado, no pudiendo contentarse con paralizarlo por falta de existencia de un «*volumen de análisis suficiente para que tenga tarea suficiente para desarrollar*». En efecto, el artículo 42 de la Ley 30/1992 obliga a las Administraciones Públicas a dictar resolución expresa en todos los procedimientos.

Tercera.— Debemos plantearnos una tercera cuestión de tipo formal. Don ..., que participó en el proceso selectivo, presentó recurso ordinario contra el acuerdo del Tribunal Calificador de las pruebas publicado, con fecha 20 de octubre de 1998, en el Tablón de Edictos de la Diputación Provincial de Huesca. Este recurso ordinario, de fecha 17 de noviembre de 1998, no nos consta que haya sido contestado, lo que supone un incumplimiento de la obligación de resolver de modo expreso en un plazo máximo de tres meses desde la fecha de su interposición que le impone el artículo 117 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Cuarta.— Con relación a los problemas de fondo suscitados a lo largo del proceso selectivo que estamos examinando, los cuales tienen reflejo en el recurso ordinario que acabamos de mencionar, presentado por D. ..., debemos hacer las siguientes precisiones:

1.— Con relación a las alegaciones efectuadas sobre la improcedencia de la no baremación de la beca de investigación como experiencia en la Administración Pública, en puestos de funciones similares al convocado, y la improcedencia de valorar con prorrateo el trabajo realizado a tiempo parcial, debemos recordar que la Base Séptima de la convocatoria incluía la previsión de que se valorase en fase de concurso la «*experiencia en la Administración Pública, en puestos con funciones similares al convocado, 0,75 puntos por año (o fracción por la parte proporcional), con un máximo de 3 puntos*».

El Tribunal, en su acta del día 19 de octubre de 1998, rechazó la valoración como experiencia en la Administración del tiempo en que el Sr. ... disfrutó de una beca de investigación, al no ser ésta una relación ni como personal laboral ni como funcionario, ni existir parte de alta en la Seguridad Social. Esta interpretación del Tribunal puede considerarse ajustada al margen de apreciación que la Base 7.ª de la convocatoria le concedía, pues la experiencia se debía acreditar en «*puestos de funciones similares al convocado*» y el puesto

convocado es un puesto de trabajo de naturaleza funcional, mientras que una beca de investigación no implica ni una relación funcional ni laboral. El Sr. ..., en su recurso, alega que las becas son computables a efectos de reconocimiento de servicios previos (Ley 70/1978), sin embargo ello no es así dado que las becas de investigación no implican una relación profesional con la Administración, constituyendo simplemente un medio de formación, cuya característica económica es el concepto de ayuda primaria para subvenir las necesidades de sostenimiento del interesado y encaminada a su propio provecho, sin que pueda hablarse de remuneración por razones profesionales. En apoyo de esta posición pueden citarse diversas sentencias, entre ellas la de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 29-11-1991.

En cuanto a la actuación del Tribunal valorando con una fórmula de prorrateo el trabajo desempeñado por el Sr. ... a tiempo parcial como programador en la Escuela Universitaria Politécnica de Huesca debemos admitir la decisión del Tribunal como ajustada al margen de apreciación que le concedía la Base Séptima al aplicar el criterio de hallar la «*fracción por la parte proporcional*» no sólo a los contratos de duración inferior a un año sino también a los contratos a tiempo parcial. Ninguna norma de la convocatoria impedía al Tribunal adoptar esta solución.

2.— Con relación a la denunciada vulneración de las bases de la convocatoria por el Tribunal de Selección al otorgar diferente puntuación a cada una de las tres partes de la fase de oposición, debemos señalar que del acta correspondiente a la reunión del día 9 de julio de 1998 resulta que el Tribunal adoptó este criterio con anterioridad a la realización de las pruebas. Por otra parte las bases no constreñían al Tribunal a establecer una puntuación igualitaria para cada una de las tres partes, por lo que el criterio adoptado puede estimarse ajustado al margen de discrecionalidad de que disfrutaban los Tribunales de Selección. En apoyo de esta posición podemos citar la sentencia del Tribunal Supremo de 14 de noviembre de 1997 (FJ 4.º).

3.— Respecto a la alegación sobre existencia de irregularidades en la valoración de los ejercicios de la fase de oposición, y en concreto, del ejercicio consistente en la elaboración de un programa de Cobol es necesario matizar la posición que puede adoptar la Institución del Justicia con relación a la misma.

La tramitación de un expediente de queja no tiene (ni puede tener) un carácter contradictorio, a diferencia de los procedimientos administrativos o judiciales, de modo que no existe vía ordinaria de acceso a la queja a los terceros interesados afectados por la misma. Esta cuestión cobra singular interés en los procesos selectivos como el presente. El pronunciamiento del Justicia sobre la legalidad de la actuación administrativa, con las consecuencias que ello puede comportar (revisión en su caso de los actos, estimación de recursos administrativos...) debe atemperarse por la necesidad de tomar cautelas adicionales que eviten condicionar la esfera de derechos de estos terceros interesados sin haberles oído. En concreto, estas cautelas adquieren un especial relieve cuando los motivos de anulación expuestos en el recurso ordinario hacen referencia específica a la valoración de una prueba realizada por tercera persona. Por ello, no nos es

posible pronunciarnos más que sobre los aspectos generales que inciden sobre este motivo del recurso.

Con relación a los mismos, según reiterada jurisprudencia, la discrecionalidad técnica supone un límite para el control jurisdiccional de la actuación de los Tribunales de selección, de modo que no puede entrar a valorarse los ejercicios de un concurso o prueba «...puesto que existen razones teóricas y prácticas que justifican plenamente el amplio poder concedido a los Tribunales examinadores cuando éstos tienen que valorar a base sólo de conocimientos científicos o técnicos, el nivel de los participantes a través de los ejercicios realizados dentro del propio proceso de las pruebas; poder que se ha venido considerando como una competencia técnica, necesitada en su desarrollo de un inevitable margen de discrecionalidad, no revisable dentro del núcleo esencial de la función que les ha sido asignada...; discrecionalidad que se acepta como cosa irremediable, ya que, de lo contrario, se necesitaría constituir otro Tribunal sobre el primero que, a su vez, suscitaría en sus decisiones, las mismas dudas y perplejidades, lo que atentaría al principio de seguridad jurídica y lo que, en definitiva, ha hecho que constituya un auténtico dogma en materia de oposiciones y concursos la indiscutible soberanía de los Tribunales a la hora de asignar sus valoraciones» (STS 20 de marzo de 1995).

Esto sentado, ello no quiere decir que se cree un ámbito de inmunidad, exento de todo control jurisdiccional. El Tribunal Supremo lo aclara al señalar que, junto al margen de discrecionalidad que acompaña a los Tribunales de selección dentro del núcleo esencial de la función que les ha sido asignada («núcleo material de la decisión técnica»), las potestades revisoras de la actuación de estos Tribunales se pueden extender a sus «aledaños», «...constituidos por la verificación de que se haya respetado la igualdad de condiciones de los candidatos y de los principios de mérito y capacidad de los mismos en el procedimiento de adjudicación de las plazas...» (STS de 5 de junio de 1995). Procede, en consecuencia, la revisión, bien administrativa o jurisdiccional, en aquellos casos en que concurren «...defectos formales sustanciales o que se ha producido indefensión, arbitrariedad, desviación de poder u otra transgresión jurídica de similar trascendencia» (STS de 11 de noviembre de 1992).

Desde este específico parámetro es desde el que la Diputación Provincial de Huesca debe examinar la actuación del Tribunal de Selección y las diversas pruebas y elementos aportados por los participantes en el proceso selectivo para determinar si la valoración dada a los diversos aspirantes se considera inamovible o si, por el contrario, concurre alguno de los motivos tasados de revisión administrativa que autoriza la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

En conclusión,

Por todo lo expuesto, y en uso de las facultades que me confiere la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, resuelvo:

Sugerir a la Diputación Provincial de Huesca que resuelva de modo expreso el proceso selectivo iniciado con la convocatoria de fecha 24 de abril de 1998 (BOP de Huesca número 108, de 14 de mayo) para la provisión interina de una plaza de programador para el Servicio de Informática.

Sugerir a la Diputación Provincial de Huesca que resuelva de modo expreso el recurso ordinario interpuesto por Don ..., con fecha 17 de noviembre de 1998, contra el acuerdo del Tribunal Calificador de las pruebas publicado el día 20 de octubre de 1998 en el Tablón de Edictos de la Diputación Provincial de Huesca, al objeto de dar cumplimiento al mandato que le imponen los artículos 42 y 117 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Recordar a la Diputación Provincial de Huesca que las convocatorias para la provisión interina de plazas de su plantilla sólo se puede justificar, de acuerdo con el artículo 5.2 de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, por la concurrencia de «razones de necesidad o urgencia» que obligan a procurar la rápida cobertura de determinados puestos hasta su provisión por funcionarios de carrera, al objeto de evitar posibles afectaciones a la normal prestación de los servicios públicos.»

Sugerencia aceptada. El Presidente de la Diputación Provincial de Huesca remitió el siguiente informe:

«1.º Por lo que se refiere a la sugerencia de que se resolviera de modo expreso el proceso selectivo, pongo en su conocimiento que se ha solicitado nuevo informe al Jefe de los Servicios Informáticos, del que se trasladará copia una vez sea emitido.

2.º En lo referente al recurso ordinario interpuesto por D. ... con fecha 17 de noviembre de 1998, le comunico que fue desestimado por Decreto de la Presidencia núm. 5931, de fecha 10 de diciembre de 1998, con los fundamentos contenidos en el informe emitido por la Asesoría Jurídica con fecha 4 de diciembre, adjuntándose copia tanto del Decreto referido como del informe. El traslado del Decreto fue recibido por el Sr. ... con fecha 16 de diciembre, constando en el expediente el acuse de recibo del mismo.»

16. INTERIOR.

16.1. EXPEDIENTES TRAMITADOS.

INTERIOR					
	1999	1998	1997	1996	TOTAL
Expedientes incoados	85	55	79	74	293
Expedientes archivados	73	55	79	74	281
Expedientes en trámite	12	0	0	0	12

SUGERENCIAS / RECOMENDACIONES:

	1999	1998
FORMULADAS	7	9
ACEPTADAS	5	7
RECHAZADAS	1	0
SIN RESPUESTA	0	2
PENDIENTES RESPUESTA	1	0

16.2. PLANTEAMIENTO GENERAL.

El número de expedientes ha pasado de 55 a 85, el de recomendaciones o sugerencias formuladas ha pasado de 9 a 7.

Como ocurriera durante el año 1998, la mayoría de las quejas tramitadas en este área son presentadas por ciudadanos disconformes con el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración. Aunque en ocasiones los ciudadanos se quejan del contenido de fondo de la resolución sancionadora, en la mayoría de los casos lo que se denuncian son defectos en la notificación de los expedientes sancionadores. Así, son numerosas las quejas en las que el ciudadano expone que se ha seguido contra él un procedimiento sancionador del que no ha tenido noticia alguna hasta la recepción de la providencia de apremio. Cuando desde la Institución se estudian los expedientes sancionadores comprobamos como, en la mayoría de los casos sometidos a nuestra consideración, la Administración ha acudido a la notificación a través de edictos en boletines oficiales después de haber intentado, sin éxito, la notificación por correo.

El problema radica en que, en aplicación de la normativa postal en materia de notificaciones administrativas, el servicio de Correos viene obligado a devolver la notificación a la Administración de procedencia si intentada en dos ocasiones no se ha podido practicar y ello sin que la notificación pase temporalmente a lista y se deje al ciudadano el correspondiente aviso de que en la oficina del servicio postal tiene una notificación pendiente. En la práctica, comoquiera que es frecuente que en las horas en las que el cartero realiza su reparto no haya nadie en la casa, el cartero intenta dos veces la notificación y al no poderla practicar se devuelve a la Administración remitente que procede a su publicación en los periódicos oficiales, con la consecuencia de que el ciudadano no tiene noticia alguna del procedimiento que se está siguiendo contra él.

La práctica administrativa que se ha descrito, aunque se ajusta formalmente a la legalidad, ha provocado situaciones de efectiva indefensión que se solventarán con la reciente publicación del Real Decreto 1829/1999, de 3 de diciembre, que aprueba el Reglamento de los Servicios Postales. Así, el art. 42 del nuevo reglamento prevé que una vez realizados los dos intentos de notificación sin éxito se *«deberán depositar en lista las notificaciones, durante el plazo de un mes, a cuyo fin se procederá a dejar al destinatario aviso de llegada en el correspondiente casillero domiciliario...»*. Es decir, el servicio postal, cuando el cartero acuda en dos ocasiones al domicilio y no pueda entregar la notificación, no la devolverá sin más a la Administración sino que dejará el oportuno aviso en el buzón del ciudadano quien dispondrá de un mes para retirar la notificación de la oficina del servicio postal.

En materia de extranjería, ante la imposibilidad de ejercer la función supervisora sobre los órganos de la Administración con competencia en la materia, la labor de la Institución se centra en informar a numerosos ciudadanos sobre todo tipo de cuestiones relativas a los procedimientos para la obtención de visados, permisos de trabajo y residencia, reagrupación familiar o para la adquisición de la nacionalidad española. En las oficina de la Institución se facilita información de carácter general sobre la legislación española y para la resolución de problemas específicos se pone en contacto al

ciudadano con el correspondiente servicio de orientación jurídica del Colegio de Abogados.

Cuando se denuncian irregularidades en el funcionamiento de la Administración en materia de extranjería, al tratarse de órganos de la Administración General del Estado (Ministerio del Interior, Ministerio de Asuntos Exteriores), el Justicia, en cumplimiento del marco legal de distribución de competencias, ha de remitir la queja al Defensor del Pueblo por ser el competente para el ejercicio de la función supervisora. No obstante, aunque la queja se remita formalmente al Defensor del Pueblo, ello no impide que, atendiendo a las circunstancias del caso y con la necesaria discreción, desde la Institución se practiquen cuantas gestiones se consideran procedentes para la rápida solución del problema planteado. En cualquier caso, dejamos constancia en el informe del contenido de aquellas quejas más significativas en materia de extranjería.

Bajo el epígrafe «Responsabilidad patrimonial de la Administración», recogemos un expediente incoado con ocasión de la queja de un ciudadano que denunciaba determinadas irregularidades en la tramitación de un procedimiento para exigir responsabilidad patrimonial al Ayuntamiento de Zaragoza. La tramitación de este tipo de procedimientos por el Ayuntamiento de Zaragoza ya fue objeto de estudio por esta Institución en expediente tramitado en 1998 que concluyó con Sugerencia formal al apreciarse graves irregularidades que provocaban una situación de indefensión en el ciudadano. Los defectos en la tramitación que se apreciaron entonces también concurren en el expediente examinado en 1999: indefensión del ciudadano al no admitir medios de prueba y omisión del trámite de audiencia previo a la resolución del expediente. Junto a estas irregularidades llama la atención el insólito protagonismo que en la tramitación del expediente asume la compañía aseguradora de la responsabilidad civil del Ayuntamiento de Zaragoza que se erige «de facto» en auténtico órgano instructor del expediente, situación de extraordinaria gravedad por cuanto la compañía aseguradora actúa movida por su legítimo interés particular y no por el interés general que debe presidir la actuación de una administración pública como el Ayuntamiento de Zaragoza.

Destacar por último que bajo el epígrafe de «Varios» damos cuenta de dos expedientes abiertos de oficio por la Institución. En el primero se aborda la posible discriminación por razón de sexo apreciada en los trámites administrativos para la solicitud y obtención del título de familia numerosa. En el segundo se supervisó el ejercicio por la D.G.A. de sus funciones de protectorado sobre una fundación privada.

16.3. RELACIÓN DE EXPEDIENTES MÁS SIGNIFICATIVOS.

16.3.1. POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN.

16.3.1.1. SANCIONES EN MATERIA DE TRÁFICO.

A) Ayuntamiento de Zaragoza.

— Estado de Necesidad. Expte. DI-959/1998.

Con fecha 13 de noviembre de 1998 tuvo entrada en esta Institución escrito de queja en el que se hacía alusión múltiples

expedientes sancionadores de la Oficina de Tráfico de la Policía Local de Zaragoza incoados a un ciudadano que afectado de una grave enfermedad degenerativa padecía incontinencia urinaria lo que le había obligado a estacionar incorrectamente su vehículo en numerosas ocasiones.

Admitida la queja a mediación se solicitó del Sr. Superintendente-Jefe de la Policía Local que emitiese informe sobre la cuestión planteada en la queja, recibiendo en esta Institución el citado informe el día 26 de enero de 1999.

Examinado el contenido de la queja y analizado el informe emitido por la Administración, el Justicia de Aragón formuló Sugerencia apoyándose en las siguientes consideraciones:

«PRIMERO.— La documentación aportada por el ciudadano permite considerar acreditado que el mismo padece Esclerosis Múltiple desde el año 1995, enfermedad que en su curso clínico ha ocasionado un empeoramiento progresivo en su situación. D. ... se encuentra, en la actualidad, impedido para la realización de cualquier actividad laboral, precisando la ayuda y constante supervisión de terceras personas para la realización de las actividades esenciales de la vida diaria tales como el aseo, el vestido o la alimentación.

SEGUNDO.— El interesado explica las múltiples infracciones cometidas por la circunstancia de padecer, como consecuencia de su enfermedad, incontinencia urinaria lo que le obligaba, cuando aparecían tales episodios, a detener su vehículo de forma inmediata para localizar un establecimiento público en el que poder miccionar. Por otra parte, las graves dificultades deambulatorias que ya presentaba el interesado en los años 1995 y 1996, le impedían localizar al vigilante en las zonas de estacionamiento limitado para abonar el correspondiente recargo.

TERCERO.— Como podrá comprobar V.E. si examina el informe remitido por la Policía Local, las circunstancias personales del interesado nunca fueron desconocidas por la Oficina de Tráfico pues, precisamente en atención a tales circunstancias, se sobreyeron treinta y tres expedientes sancionadores. La cuestión se reduce a los diecisiete expedientes restantes que, en estos momentos, se encuentran en período ejecutivo y en relación a los cuales el informe del Sr. Superintendente de la Policía Local explica que no fue posible su sobreyerimiento por las circunstancias de obstáculo y gravedad de las infracciones cometidas.

CUARTO.— Aun cuando no hemos tenido acceso a los expedientes sancionadores, del informe del Sr. Superintendente se desprende que la Oficina de Tráfico de la Policía Local ha ponderado en cada uno de ellos la situación de D. ... para valorar la concurrencia o no de un estado de necesidad que justificase una conducta que, objetivamente, sería constitutiva de infracción. Por esta razón, a esta Institución sólo le cabe, invocando razones de evidente humanidad, sugerir a V.E. que se proceda a una nueva revisión de los diecisiete expedientes sancionadores, ponderando de nuevo las circunstancias concurrentes con un criterio flexible en atención a la enfermedad que ha padecido y padece D. ... a fin de que su penosa situación actual no se vea agravada con la carga de los procedimientos de apremio sobre su patrimonio.

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

Que, previos los trámites que correspondan, se proceda a la revisión de los diecisiete expedientes sancionadores incoados a D. ... que se encuentran en la vía de apremio, a fin de que se pondere, con criterio flexible y por razones humanitarias, la situación de grave enfermedad del ciudadano, concluyendo con el sobreyerimiento de todos ellos o con la imposición de una sanción en su mínima cuantía...»

La Sugerencia fue aceptada por la Oficina de Tráfico de la Policía Local de Zaragoza.

— Defectos en denuncia: no se aprecian. Expte. DI-319/1999.

El expediente se inició en virtud de escrito de queja de un ciudadano relativo a un boletín de denuncia de un agente de la Policía Local de Zaragoza, boletín de denuncia al que se imputaban una serie de irregularidades.

Tras examinar el informe emitido por el Sr. Superintendente de la Policía Local de Zaragoza, el Justicia de Aragón acordó el archivo del expediente por no apreciar irregularidad alguna en la actuación del órgano administrativo. La decisión del Justicia se apoyaba en las siguientes consideraciones que fueron comunicadas tanto al ciudadano que presentó la queja como a la Administración afectada:

«En su escrito de queja Ud. se refiere a la notificación de una denuncia de la policía local de Zaragoza por una presunta infracción de tráfico consistente en *«estacionar en vía urbana obstaculizando gravemente la circulación»*. En relación con la denuncia Ud. somete a la consideración de esta Institución tres cuestiones:

a) Posible violación del principio de legalidad en materia sancionadora por cuanto en la denuncia se invoca el Real Decreto 13/1992 y, según Ud., *«en ningún momento el Real Decreto 13/1992 citado en la notificación de la denuncia tiene cobertura legal para poder sancionar, ya que el RD 13/1992, tienen carácter reglamentario, por lo que al ser el procedimiento sancionador una materia reservada exclusivamente a su regulación por ley, no se puede sancionar en virtud de un Real Decreto»*.

b) Falta de tipicidad por cuanto en la denuncia se cita como infringido el art. 91, apartado 1, opción 3 y dicho apartado no contienen ninguna opción.

c) Indefensión al no motivarse en el escrito de denuncia la gravedad del hecho denunciado.

Como cuestión previa se ha de señalar que los vicios que Ud. denuncia se refieren no a la resolución sancionadora, todavía inexistente, sino al inicial escrito de denuncia del agente policial. En este sentido se ha de recordar que la denuncia no es sino un trámite previo o inicial del procedimiento sancionador cuyo contenido obligatorio se limita, según el art. 5 del Reglamento de Procedimiento Sancionador en Materia de Tráfico (Real Decreto 320/1994) a la identificación del conductor denunciado, del vehículo y del denunciante así como a una *«relación circunstanciada del hecho, con expresión del lugar, fecha y hora...»*. El objeto fundamental de la denuncia es la exposición de unos hechos siendo su calificación jurídica un elemento accesorio en esa fase procedimental y así el art. 9 del Reglamento de Procedimiento Sancionador en Materia de Tráfico (Real Decreto 320/1994), dispone que *«Recibida la denuncia en la Jefatura de Tráfico o Alcaldía, se procederá a la calificación de los he-*

chos y graduación de la multa o a la verificación de la calificación y multa consignadas en la misma por el agente denunciante, impulsándose la ulterior tramitación...». Ello supone que el órgano administrativo encargado de la instrucción del expediente sancionador no se encuentra vinculado por la calificación de los hechos y de la multa que el agente denunciante haga constar en la denuncia, pudiendo modificar tanto la calificación jurídica como la cuantía de la multa.

De cuanto le vengo exponiendo se deduce que los tres vicios que Ud. imputa a la denuncia carecen de relevancia pues se refieren a la calificación jurídica de los hechos y tal calificación es un elemento accesorio en la denuncia. No ocurriría lo mismo si los vicios que Ud. resalta —violación del principio de legalidad, falta de tipicidad o falta de motivación— se dieran en la resolución sancionadora pero este no es el caso.

Aunque con lo razonado hasta este momento sería bastante para concluir que en el caso que nos ocupa no existe irregularidad alguna en el proceder de la Administración municipal, me permito trasladarle algunas consideraciones en torno al principio de legalidad en materia de Derecho Administrativo Sancionador.

Si bien una rígida interpretación del principio constitucional de reserva de ley ocasionaría una imposibilidad absoluta de remitir a normas de rango inferior algún pormenor de la materia sancionadora, no es este el criterio seguido por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. El Alto Tribunal ha señalado (STC 42/87 de 7 abril) que el alcance de la reserva de ley previsto en el art. 25.1 de la Constitución no puede ser tan estricto en relación con la regulación de las infracciones y sanciones administrativas como por referencia a los tipos y sanciones penales en sentido estricto, bien por razones que atañen al modelo constitucional de distribución de las potestades públicas, bien por el carácter en cierto modo insuprimible de la potestad reglamentaria en ciertas materias (STC 2/87 de 21 enero), bien, por último, por exigencias de prudencia o de oportunidad que pueden variar en los distintos ámbitos de ordenación territoriales (STC 87/85 de 16 julio) o materiales. El mandato del art. 25.1 de la Constitución determina la necesaria cobertura de la potestad sancionadora de la Administración en una norma de rango legal, pero no excluye que esa norma contenga remisiones a normas reglamentarias, siempre que en aquélla queden suficientemente determinados los elementos esenciales de la conducta antijurídica (de tal manera que sólo sean infracciones las acciones u omisiones subsumibles en la norma con rango de Ley) y la naturaleza y límites de las sanciones a imponer. El art. 25.1 CE, pues, prohíbe la remisión al reglamento que *«haga posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley»* (STC 83/84 de 24 julio), pero no impide la colaboración reglamentaria en la normativa sancionadora (STC 3/1988, de 21 de enero).

La doctrina sentada por el Tribunal Constitucional tuvo reflejo legal en el art. 129 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, artículo que en su apartado tercero dispone *«Las disposiciones reglamentarias de desarrollo podrán introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de las infracciones o sanciones establecidas legalmente que, sin constituir nuevas infracciones o*

sanciones, ni alterar la naturaleza o límites de las que la Ley contempla, contribuyan a la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes».

En el caso que nos ocupa, la previsión del apartado primero del art. 91 del Reglamento General de Circulación (Real Decreto 13/1992) reproduce el contenido del art. 38.3 de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (Real Decreto Legislativo 339/1990) y otro tanto ocurre con el apartado tercero del art. 91 que no es sino reflejo literal del art. 65.4 de la Ley. Por todo ello, no cabe apreciar una extralimitación reglamentaria que quiebre el principio constitucional de legalidad en materia sancionadora.

En definitiva, no aprecio en esta fase previa o inicial del expediente sancionador ninguna irregularidad en la actuación de la Administración que justifique el inicio de mi función supervisora por lo que me veo en la necesidad legal de rechazar la admisión a trámite de su queja y proceder a al archivo de la misma.»

— Deber de Identificar al Conductor. Expte. DI-546/1999.

Dicho expediente se inició en virtud de escrito de queja de un ciudadano que hacía alusión a dos expedientes sancionadores de la Oficina de Tráfico de la Policía Local de Zaragoza incoados a una sociedad mercantil por no facilitar los datos identificativos del conductor del vehículo en el momento de la infracción. En relación con dichos expedientes el interesado alegaba defectos en su notificación que habrían determinado la prescripción de los mismos y, en segundo lugar, entendía que siendo la persona jurídica una empresa familiar, su legal representante no podía identificar al conductor por tratarse siempre de personas unidas al mismo por lazos de parentesco.

Tras el estudio del informe emitido por el Sr. Superintendente de la Policía Local, el Justicia concluyó que no existía irregularidad alguna en la actuación de la Administración, lo que hizo saber al interesado en los siguientes términos:

«En su escrito hacía alusión a dos expedientes sancionadores de la Oficina de Tráfico de la Policía Local de Zaragoza incoados a la mercantil «..., S.L.» por no facilitar los datos identificativos del conductor del vehículo en el momento de la infracción. En relación con dichos expedientes Ud. alegaba defectos en su notificación que habrían determinado la prescripción de los mismos y, en segundo lugar, Ud. entendía que siendo «..., S.L.» una empresa familiar, Ud. como su legal representante no podía identificar al conductor por tratarse siempre de personas unidas a Ud. por lazos de parentesco.

Permítame que le traslade las siguientes consideraciones en relación con las cuestiones planteadas en su escrito de queja.

a) Sobre los actos de comunicación con el ciudadano (notificaciones):

Tras examinar el informe remitido por la Excm. Sra. Alcaldesa he podido comprobar que la Oficina de Tráfico de la Policía Local ha observado en su tramitación la previsiones legales y reglamentarias en materia de actos de comunicación con el ciudadano ya que cuando se ha acudido a la notificación por edictos en el Boletín Oficial de la Provincia, ha intentado, con carácter previo, la notificación en su domicilio, notificaciones personales que resultaron fallidas pese a intentarse dos veces consecutivas tal y como dispone el art. 251.3 del Reglamento Postal.

b) Sobre el deber de identificar al conductor del vehículo:

El art. 72.3 del Real Decreto Legislativo 339/90, de 2 de marzo, sobre Tráfico, Circulación de Vehículos de Motor y Seguridad Vial dispone que *«el titular del vehículo, debidamente requerido para ello, tiene el deber de identificar al conductor responsable de la infracción y si incumpliére esta obligación en el trámite procedimental oportuno sin causa justificada, será sancionado pecuniariamente como autor de falta grave»*. Este precepto desarrolla la base 8.6 de la Ley 18/1989, de 25 de julio, de Bases sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, que establece *«un especial deber de diligencia al titular del vehículo que le obligará a conocer y facilitar todos los datos necesarios para identificar al conductor, cuando se hubiera producido una infracción, al objeto de poder dirigir contra él el procedimiento sancionador»*. Al amparo del citado art. 72.3, declarado constitucional por el Tribunal Constitucional en STC 197/1995, de 21 de diciembre, la Oficina de Tráfico de la Policía Local de Zaragoza, al notificarle la denuncia como legal representante de la mercantil titular del vehículo, le requirió para que dentro del plazo de diez días hábiles identificase al conductor responsable de la infracción, haciendo constar en el impreso que *«para ahorrarle trámites y simplificar el procedimiento, se entenderá que es Ud. el conductor — excepto en los casos de persona jurídica — si no facilita datos del mismo en el plazo señalado»*.

Desde la perspectiva del administrado, el propio Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de señalar que *«es indudable que el propietario de un vehículo, en razón del conjunto de derechos y obligaciones dimanantes de sus facultades dominicales y esencialmente debido al riesgo potencial que la utilización de un automóvil entraña para la vida, salud e integridad de las personas debe conocer en todo momento quien lo conduce. En caso contrario, esa falta de control sobre los bienes propios constituye un supuesto claro de culpa por falta de cuidado o de vigilancia...»* (STC 154/1994). En este sentido la exigencia de que se facilite el domicilio del conductor en la medida en que es un dato necesario para su identificación, no parece que pueda conceptuarse como carga de difícil cumplimiento pues parece razonable que quien mantiene con otra persona una relación tal como para permitirle el uso del coche de su propiedad, pueda conocer sin gran dificultad las señas de su domicilio.

En los casos sometidos a la consideración de esta Institución, Ud. entiende que no viene obligado a facilitar los datos identificativos de los conductores del vehículo por tratarse de sus hijos y en apoyo de esta tesis sostiene que ha de trasladarse al campo del Derecho administrativo sancionador los principios que en este punto inspiran el proceso penal. Aunque a efectos puramente dialécticos admitiésemos que en el Derecho administrativo sancionador resultara de aplicación el principio de la no obligatoriedad de declarar *en contra* de los parientes cercanos ello no podría tener la consecuencia que Ud. pretende.

El Tribunal Constitucional en la ya citada sentencia 197/1995 abordó la posible inconstitucionalidad del citado art. 72.3 desde la perspectiva de la posible vulneración del derecho del ciudadano a no declarar contra sí mismo y a no declararse culpable, cuestión que guarda evidente analogía con la planteada en el caso que nos ocupa: derecho de un ciudadano a no

inculpar a sus familiares— En su sentencia el Alto Tribunal señalaba que *«... el deber que al titular del vehículo impone la norma cuestionada de identificar al conductor que ha cometido la presunta infracción de tráfico obliga a aquél a hacer una declaración que exterioriza un contenido relativo a la identidad de quien realizaba la conducción en un momento determinado. Sin embargo, el art. 72,3 LTSV no conmina al titular del vehículo a declarar sobre la supuesta infracción de tráfico, sino simplemente, a comunicar a la Administración el nombre del conductor del vehículo, ...»*. El Tribunal Constitucional afirma que *«aunque concurren en una misma persona las circunstancias de conductor y propietario del vehículo, a éste no se le impone el deber ni de efectuar declaración alguna sobre la infracción, ni de autoinculparse de la misma, sino únicamente el de comunicar la identidad de quien realizaba la conducción. No puede, pues, compartirse la afirmación esgrimida en los autos de planteamiento de que el deber de colaboración que contiene el precepto cuestionado sitúa al titular del vehículo en la tesitura de confesar la autoría de la infracción bajo la amenaza de una sanción pecuniaria. No cabe confundir ... el cumplimiento de la obligación legal pública de colaborar en la identificación del conductor presuntamente responsable de una infracción con la obligación de autoconfesar conductas sancionables, ya que con tal requerimiento no se compele al propietario del vehículo a emitir una declaración admitiendo su culpabilidad ni presumiendo responsabilidades ajenas, sino a exigir su colaboración, en razón a la titularidad de un objeto cuyo uso entraña un peligro potencial para la vida, salud e integridad de las personas, en la tarea inicial de identificación del conductor del vehículo en la fecha y hora en la que se formuló la denuncia. En suma, en cuanto el deber de colaboración que al titular del vehículo impone el precepto legal cuestionado no supone la realización de una manifestación de voluntad ni la emisión de una declaración que exteriorice un contenido inculpatario no puede considerarse el mismo, ni la consiguiente tipificación de su incumplimiento sin causa que lo justifique como infracción, contrario al derecho a no declarar contra sí mismo»*.

Aplicando la doctrina constitucional al caso que nos ocupa hemos de concluir que no cabe invocar la relación de parentesco entre el titular del vehículo — o entre el legal representante de la persona jurídica titular del mismo — y los posibles conductores para negarse a identificarlos puesto que con tal declaración no se realiza ninguna inculpación, limitándose su contenido a la identificación del conductor del vehículo en la fecha y hora en la que se formuló la denuncia.»

La Sugerencia no fue aceptada por el Ayuntamiento de Zaragoza.

— Falta de Notificación de la Denuncia y de la Resolución Sancionadora; Presunción de Inocencia. Expte. DI-978/1998.

Dicho expediente se inició el 18 de noviembre de 1998 en virtud de escrito de queja de un ciudadano en relación a un procedimiento sancionador tramitado por la Oficina de Tráfico de la Policía Local de Zaragoza denunciando las siguientes cuestiones:

a) Que la denuncia le había sido notificada mediante edicto publicado en el Boletín Oficial de la Provincia por cuanto las notificaciones personales se intentaron en un antiguo domicilio en el que ya no residía. El ciudadano entendía que

el Ayuntamiento debería mantener actualizadas las bases de datos de los domicilios de los ciudadanos y que, constándole su nuevo domicilio, no debería haber acudido a la notificación por edictos.

b) En cuanto al fondo del asunto, el ciudadano mantenía que había sido sancionado sin prueba de cargo suficiente por cuanto no había otra actividad probatoria —según el interesado— que el testimonio de un particular que no puede gozar de presunción de veracidad.

Tras verificar el estudio del informe emitido por el Sr. Superintendente de la Policía Local de Zaragoza, el Justicia formuló Sugerencia cuya fundamentación es del siguiente tenor literal:

«a) Sobre los actos de comunicación con el ciudadano:

PRIMERO.— Desde la sentencia 18/1981, el Tribunal Constitucional ha venido declarando la aplicabilidad al procedimiento administrativo sancionador de las garantías previstas en el art. 24 de la Constitución en la medida necesaria para preservar los valores esenciales que se encuentran en la base del precepto y, en este sentido, tiene reiteradamente declarada la vigencia del derecho a la defensa en el seno del procedimiento administrativo sancionador (SSTC 4/1982, 125/1983, 181/1990, 93/1992, 229/1993, 293/1993, 95/1995, 143/1995). El derecho a la defensa garantiza el derecho del interesado a acceder al procedimiento y a los recursos legalmente establecidos en condiciones de poder ser oído y de ejercer la defensa de sus derechos e intereses legítimos en un procedimiento en el que se respeten los principios de bilateralidad y contradicción. La plena efectividad de este derecho a la defensa impone a los órganos administrativos un especial deber de diligencia en la realización de los actos de comunicación con el interesado que asegure, en la medida de lo posible, su recepción por los destinatarios, dándoles así la oportunidad de defensa y de evitar la indefensión (SSTC 167/1992, 103/1993, 316/1993, 317/1993, 334/1993 y 108/1994).

SEGUNDO.— El especial deber de diligencia que es constitucionalmente exigible en la realización de los actos de comunicación supone que la Administración ha de cuidar de que en su práctica se observen con rigor todos los requisitos y formalidades previstos legal y reglamentariamente para garantizar la efectiva recepción por el ciudadano. Sólo cuando se hayan agotado todas las modalidades de notificación que permitan tener constancia de su recepción, será admisible acudir a la vía de la notificación edictal que, como afirma el Tribunal Constitucional, por tratarse de una ficción jurídica «*con un significado más simbólico que real...cuya recepción por el destinatario no puede ser demostrada*», ha de entenderse necesariamente como «*un último y supletorio remedio...subsidiario y excepcional...reservado para situaciones extremas, cuando la persona buscada no pueda ser habida*» (SSTC 29/1997, 97/1992 y 193/1993).

TERCERO.— La jurisprudencia constitucional ha determinado que antes de acudir a la vía edictal el órgano competente debe agotar todas aquellas modalidades que aseguren en mayor grado la recepción por el destinatario de la correspondiente notificación y que, en consecuencia, garanticen en mayor medida el derecho a la defensa (SSTC 16/1987, 234/1988, 227/1994) y que, incluso cuando se utiliza el servicio de correos como medio de comunicación y la notificación sea fallida, no se permite sin más acudir a la notificación edictal,

pues este sistema sólo ha de ser utilizado cuando no conste el domicilio de quien debe ser emplazado o se ignore su paradero por haber cambiado de domicilio, ya que la citación edictal ha de considerarse como remedio último (SSTC 38/1987, 140/1988, 9/1991, 41/1994, 51/1994, 227/1994). Por ello, en los casos en los que los servicios de Correos devuelvan las notificaciones con las indicaciones «*se ausentó*» o «*desconocido*», el órgano competente incurrirá en vulneración del derecho a no sufrir indefensión si no cumple con la ratio esencial de las normas de comunicación cual es la de asegurar que el receptor ha recibido la comunicación fehacientemente. La administración afectada deberá utilizar todos los recursos a su alcance, para comprobar si el interesado cuenta con otro domicilio en el que practicar la notificación.

CUARTO.— En el caso concreto sometido a la consideración de esta Institución, el órgano instructor del expediente sancionador, tras intentar sin éxito la notificación en el domicilio que figuraba en el Registro General de Vehículos de la Dirección General de Tráfico, notificó por edictos tanto la propuesta de resolución como la resolución sancionadora. De acuerdo con la doctrina expuesta en los fundamentos anteriores, ha de concluirse que la Administración no obró con la diligencia constitucionalmente exigible en la práctica de los actos de comunicación con el ciudadano pues el órgano instructor del expediente sancionador debió haber desplegado una mínima actividad dirigida a averiguar el domicilio del interesado y a tal fin hubiera bastado con la consulta del padrón municipal. Parece entender la Administración informante que, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 78 de la Ley de Seguridad Vial, sólo viene obligada a practicar la notificación en el domicilio que conste en el Registro de Vehículos de la DGT. No podemos compartir tal opinión pues, a nuestro juicio, si no pudiera practicarse la notificación en dicho domicilio, deberá estarse a las reglas del art. 59 de la LRJAP-PAC y a la jurisprudencia constitucional que lo interpreta. Ciertamente es que el art. 78.1 in fine impone a los conductores el deber de comunicar los cambios de domicilio, mas del incumplimiento de este deber —que podrá tener las consecuencias que el ordenamiento establezca— no puede extraerse la conclusión de que la Administración pueda exonerarse del cumplimiento de su deber de diligencia en la práctica de los actos de comunicación con el ciudadano. No se trata de que la Administración venga obligada a realizar exhaustivas pesquisas en averiguación de domicilios que, por las carencias de medios personales y materiales, supondrían la quiebra del sistema sancionador; a nuestro juicio, en casos como el que nos ocupa, la diligencia constitucionalmente exigible se hubiera cumplido con una mínima actividad consistente en la consulta de los propios registros públicos. Sin embargo, como ya se ha adelantado, el órgano instructor acudió, directamente, a la notificación por edictos y con este proceder, consideramos, que se vulneró el art. 59.4 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y se colocó al ciudadano en una situación de indefensión.

QUINTO.— Como tiene reiteradamente dicho el Tribunal Constitucional (por todas, STC 48/1996, de 23 de abril), la indefensión susceptible de provocar la nulidad de lo actuado se da cuando la vulneración de una norma procedimental conlleva «*consecuencias prácticas consistentes en la privación del*

derecho de defensa y en un perjuicio real y efectivo de los intereses afectados por ella». Es lo que se conoce como «indefensión material», situación en la que se encuentra el administrado que ve afectada de manera sustancial la defensa de sus derechos o intereses por la irregular actuación del órgano administrativo. Así ha ocurrido en el caso que nos ocupa pues, al no agotarse por la Administración la diligencia constitucionalmente exigible se ha privado al ciudadano de la posibilidad de ejercitar los medios legalmente previstos para la defensa de sus derechos e intereses en el procedimiento sancionador.

b) Sobre la ausencia de prueba de cargo:

SEXTO.— La cuestión que ha de abordarse en este punto es la relativa a si ha existido en el expediente prueba de cargo que valorada de forma lógica y razonable resulte suficiente para enervar su presunción de inocencia. Como ya se ha señalado en otro punto de esta resolución, constituye doctrina reiterada del Tribunal Constitucional la aplicabilidad al procedimiento administrativo sancionador de las garantías previstas en el art. 24 de la Constitución en la medida necesaria para preservar los valores esenciales que se encuentran en la base del precepto. En este sentido, el Tribunal Constitucional considera vigente en el seno del procedimiento administrativo sancionador el derecho a la presunción de inocencia (SSTC 120/1994, 154/1994, 23/1995, 97/1995, 14/1997, 45/1997) que implica que la carga de la prueba de los hechos constitutivos de la infracción recaiga sobre la Administración (SSTC 197/1995, 45/1997), con la prohibición absoluta de utilización de pruebas obtenidas con vulneración de derechos fundamentales (SSTC 127/1996) así como el derecho a no declarar contra sí mismo (SSTC 197/1995, 45/1997) o el derecho a la utilización de los medios de prueba adecuados para la defensa (SSTC 74/1985, 2/1987, 123/1995, 212/1995, 297/1995, 97/1995, 120/1996, 127/1996, 83/1997) del que se deriva que vulnere el art. 24.2 la denegación inmotivada de medios de prueba (STC 39/1997).

SEPTIMO.— Sentados los principios generales, procede que estudiemos si en el caso sometido a la consideración de esta Institución se han respetado las garantías constitucionales en materia de prueba, esto es, si ha existido una prueba de cargo que valorada de forma lógica y razonable ha permitido al órgano sancionador considerar acreditados los hechos constitutivos de la infracción desvirtuando así la presunción de inocencia del ciudadano.

OCTAVO.— Consta en el expediente sancionador la denuncia inicial formulada por el agente de la Policía Local y en este punto resulta de aplicación el art. 137.3 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común que dispone que *«los hechos constatados por los funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad, y que se formalicen en documento público observando los requisitos legales pertinentes, tendrán valor probatorio sin perjuicio de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos o intereses puedan señalar o aportar los propios denunciados»*, y, específicamente, el art. 14 del Reglamento de Procedimiento Sancionador en Materia de Tráfico (Real Decreto 320/1994), dispone que *«las denuncias efectuadas por los agentes de la autoridad encargados de la vigilancia del tráfico tendrán valor probatorio respecto de los hechos denunciados...sin perjuicio de las*

pruebas que en defensa de los respectivos derechos o intereses puedan señalar o aportar los propios denunciados». Este precepto establece una presunción de veracidad de las denuncias realizadas por los agentes lo que no implica que tengan un valor absoluto puesto que el ciudadano denunciado puede aportar al expediente sancionador los medios de prueba de que disponga para defender su versión. Será la autoridad administrativa encargada de resolver el expediente sancionador la que valorando las pruebas aportadas decidirá si ha existido o no la infracción denunciada. Ahora bien, cuando frente a la denuncia de los agentes de la autoridad, el ciudadano denunciado no haya aportado ninguna prueba en su descargo, tendrá plena eficacia la presunción de veracidad de la declaración de los agentes.

NOVENO.— En el caso concreto sometido a la consideración de esta Institución, el agente denunciante realizó en su escrito inicial de denuncia y, sobre todo, en su posterior ratificación, un relato pormenorizado de los hechos del que se puede extraer como consecuencia lógica la comisión de la infracción denunciada: *«El vehículo Z-8063-AL que fue el que se retiró, se encontraba estacionado en paralelo a la acera con un espacio de aproximadamente 1 metro entre éste y el turismo que tenía delante. En su parte posterior estaba el vehículo del requirente y los paragolpes de ambos pegados; por su parte posterior este último vehículo se hallaba a tan apenas 10 centímetros contados desde la parte más saliente del paragolpes hasta una fila de contenedores compuesta por uno de papel cartón, otros dos de basura y por último otro de vidrio, todos ellos pegados a la acera. El requirente manifestó haber dejado su vehículo alrededor de las 20,00 horas teniendo delante otro más pequeño de color rojo, de ahí que le fuera posible estacionarlo en ese momento correctamente y ahora resultarle imposible sacarlo, a pesar de haber hecho varias maniobras para intentarlo. A la vista de cómo se encontraba el vehículo, el espacio existente entre el turismo del requirente y el contenedor, resulta imposible del todo que este lo hubiese podido meter en el lugar teniendo delante el vehículo que fue arrastrado por la grúa, además tampoco se observó que el contenedor de papel hubiese sido desplazado lo más mínimo de ahí que no exista duda alguna, tanto para el policía denunciante como para el otro componente de la patrulla, en cuanto a la infracción denunciada. También se quiere hacer constar que el vehículo arrastrado tenía velocidad puesta y freno de mano accionado lo que hace imposible desplazarlo aunque sea ligeramente del lugar»*.

DECIMO.— A la vista del anterior relato del agente denunciante, y de acuerdo con lo expuesto en relación con la presunción de veracidad de sus afirmaciones, la resolución sancionadora dictada no puede ser tachada de arbitraria pues obra en el procedimiento prueba de cargo suficiente para fundar la misma. Se podrá sostener que con la prueba obrante en el expediente también se podría haber fundado una resolución no sancionadora, pero esta es una cuestión, la de la valoración de la prueba, que encaja en el ámbito de la discrecionalidad inherente a la potestad sancionadora, sin que el criterio del órgano administrativo pueda ser suplantado por el de esta Institución salvo que, por ausencia de prueba de cargo o por una valoración arbitraria o ilógica de la prueba practicada, la resolución sancionadora vulnere la

presunción constitucional de inocencia lo que, como ya se ha expuesto, no es el caso.

Por todo lo anteriormente expuesto y en particular por los razonamientos contenidos en los párrafos primero a quinto de este escrito, en virtud de las facultades que me confiere la Ley 4/1985, de 27 de junio, Reguladora del Justicia de Aragón, me permito formularle la siguiente SUGERENCIA:

Que, previos los trámites que correspondan, se revoque la resolución sancionadora dictada en el expediente sancionador n.º 0970475, al haberse vulnerado en la tramitación de dicho expediente normas esenciales del procedimiento que han generado en el ciudadano una situación de efectiva indefensión.

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

B) Ayuntamiento de Huesca.

— Motivación de las Resoluciones. Expte. DI-214/1999.

En relación a un procedimiento sancionador en materia de tráfico instruido por el Excmo. Ayuntamiento de Huesca se presentó queja ante esta Institución el día 4 de marzo de 1999 y en dicha queja se exponía la situación de indefensión material en que se encontraba el ciudadano denunciado por cuanto en la tramitación del expediente sancionador se habían utilizado impresos y formularios que, en ningún caso, habían dado respuesta a las alegaciones formuladas por el interesado.

Admitida la queja a mediación, el 23 de marzo de 1999 se solicitó del Ilmo. Sr. Alcalde de Huesca que emitiese informe sobre la cuestión planteada en la queja. Al no ser cumplimentada nuestra petición le fue reiterada los días 31 de mayo y 19 de julio sin que se obtuviera respuesta.

Con los antecedentes que obraban en el expediente el Justicia emitió Sugerencia formal que fundaba en las consideraciones jurídicas que a continuación se transcriben:

«III.— Consideraciones jurídicas.

Primero.— En relación con la falta de motivación de las resoluciones sancionadoras y la utilización de modelos estereotipados esta Institución ya tuvo ocasión de pronunciarse en un caso idéntico al que nos ocupa en el expediente DI—405/1998 que concluyó con una Sugerencia formal de 7 de octubre de 1998 al Excmo. Ayuntamiento de Huesca. Aunque dada la identidad del supuesto de hecho —resolución sancionadora en impreso que no da respuesta a las alegaciones formulada por el ciudadano— bastaría la genérica remisión a cuanto se dijo en aquella resolución, el ciudadano presentador de la queja en este expediente tiene derecho a conocer los argumentos de nuestra Institución y, por ello, en las consideraciones siguientes reproduciremos literalmente lo razonado en nuestra resolución de 7 de octubre.

Segundo.— La obligación legal de motivar las resoluciones administrativas sancionadoras viene impuesta con carácter general por el art. 138.1 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que dispone que «la resolución que ponga fin al procedimiento habrá de ser motivada y resolverá todas las cuestiones planteadas en el expediente» y por el art. 54.1.a) de

la misma Ley cuando establece que «serán motivados, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho... los actos que limiten derechos subjetivos o intereses legítimos».

El art. 14 del Reglamento del Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (Real Decreto 320/1994), dispone que en la resolución sancionadora se «decidirán todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del procedimiento».

Tercero.— Este deber legal del órgano administrativo de motivar las resoluciones sancionadoras conlleva un derecho del administrado a la motivación del acto sancionador, derecho que, como tiene proclamado el Tribunal Constitucional, tiene una dimensión constitucional. Desde la STC 18/1981, el Alto Tribunal ha venido declarando la aplicabilidad al procedimiento administrativo sancionador de las garantías previstas en el art. 24 de la Constitución en la medida necesaria para preservar los valores esenciales que se encuentran en la base del precepto. En este sentido y sin ánimo de exhaustividad, el Tribunal Constitucional considera vigentes en el seno del procedimiento administrativo el derecho a la defensa, que proscribiera cualquier indefensión (SSTC 4/1982, 125/1983, 181/1990, 93/1992, 229/1993, 293/1993, 95/1995, 143/1995), el derecho a la asistencia letrada, trasladable con ciertas condiciones (SSTC 2/1987, 128/1996, 169/1996); el derecho a ser informado de la acusación (SSTC 31/1986, 29/1989, 145/1993, 297/1993, 195/1995, 120/1996); el derecho a la presunción de inocencia (SSTC 120/1994, 154/1994, 23/1995, 97/1995, 14/1997, 45/1997) que implica que la carga de la prueba de los hechos constitutivos de la infracción recaiga sobre la Administración (SSTC 197/1995, 45/1997), con la prohibición absoluta de utilización de pruebas obtenidas con vulneración de derechos fundamentales (SSTC 127/1996); el derecho a no declarar contra sí mismo (SSTC 197/1995, 45/1997) o el derecho a la utilización de los medios de prueba adecuados para la defensa (SSTC 74/1985, 2/1987, 123/1995, 212/1995, 297/1995, 97/1995, 120/1996, 127/1996, 83/1997) del que se deriva que vulnere el art. 24.2 la denegación inmotivada de medios de prueba (STC 39/1997). La plena realización de estas garantías constitucionales en el procedimiento administrativo sancionador se consigue mediante la motivación de la resolución sancionadora, erigiéndose este derecho a la motivación en un instrumento para preservar los valores y garantías del art. 24 de la Constitución.

Cuarto.— La motivación de las resoluciones sancionadoras cumple una doble función. Por una parte, actúa como elemento preventivo de la arbitrariedad al imponer al órgano sancionador la exteriorización del razonamiento de su decisión. La motivación deviene así en consecuencia del principio general, proclamado en el Título Preliminar de la Constitución, que proscribiera la arbitrariedad de los poderes públicos en el ejercicio de sus funciones (Sentencias del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de 3 de marzo de 1990 y 7 de julio de 1990). Por otra parte, la motivación del acto sancionador va a permitir el control de la actividad administrativa mediante un ejercicio adecuado de los medios de oposición pues sólo conociendo los fundamentos de la decisión será posible su impugnación.

Quinto.— Aunque, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional, la exigencia de motivación no obliga a un

razonamiento exhaustivo y pormenorizado de todos y cada uno de los aspectos y perspectivas que los interesados puedan tener acerca de la cuestión que se decide (SSTC 14/1991, 28/1994, 153/1995, 32/1996, 66/1996, 39/1997, 43/1997, 143/1997, 36/1998, 47/1998), tampoco es admisible que el órgano administrativo obvie sin más cualesquiera alegaciones de los interesados. Como ha señalado el Tribunal Constitucional en su reciente sentencia STC 7/1998 «*de poco serviría exigir que el expediente cuente con un trámite de alegaciones para su defensa, si no existe un correlativo deber de responderlas, o proclamar el derecho a la presunción de inocencia si no se exige del órgano decisor exteriorizar la valoración de la prueba practicada y sus consecuencias incriminatorias*». Por otra parte y como ya se ha adelantado, el propio Reglamento del Procedimiento Sancionador en materia de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (Real Decreto 320/1994), dispone en su art. 14 que en la resolución sancionadora se «*decidirán todas las cuestiones planteadas por los interesados...*».

Sexto.— En esta materia dos son los intereses en conflicto: por un lado, el interés del administrado en que el órgano sancionador de respuesta a las alegaciones de hecho y de derecho que plantea en defensa de sus pretensiones; por otro lado, el interés de la Administración, con medios personales y materiales limitados en relación con el volumen de expedientes sancionadores, en procurar la eficaz tramitación de los mismos. Desde esta perspectiva, y sin perjuicio de que se ha de valorar en cada supuesto las circunstancias que concurran, no sería constitucionalmente exigible que el órgano sancionador diera exhaustiva respuesta a todas y cada una de las alegaciones de los interesados cuando tales alegaciones no guardaran relación alguna con el objeto del expediente, fueran meramente retóricas o no tuvieran otra finalidad que la dilatoria. Sin embargo, sí que sería exigible una respuesta suficiente a aquellas alegaciones directamente relacionadas con el objeto del expediente de suerte que su estimación o no tuviera incidencia en el contenido y alcance de la resolución a dictar por el órgano sancionador.

Sexto.— En el caso sometido a la consideración de esta Institución, el ciudadano formuló en el trámite previsto a tal fin las alegaciones que consideró oportunas y que no pueden ser tachadas de absurdas o infundadas y a estas alegaciones, el órgano sancionador, no dio ninguna respuesta pues empleó un modelo preformado que no contenían ninguna consideración a las específicas alegaciones formuladas por el ciudadano.

Séptimo.— De acuerdo con lo expuesto en las consideraciones anteriores, entendemos que en el caso que nos ocupa se podría haber vulnerado el derecho del ciudadano a obtener una resolución motivada que diera una respuesta suficiente a las alegaciones por él formuladas en el expediente.

IV.— Resolución

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

Que, previos los trámites que correspondan, se revoque la resolución del Concejal Delegado de Policía Local, de fecha 21 de agosto de 1998, dictada en el expediente n.º 24456/16-06-98, al haberse tramitado el expediente vulnerando

normas esenciales del procedimiento y violando el derecho constitucional del ciudadano a la motivación de las resoluciones sancionadoras.»

La Sugerencia fue aceptada por el Ayuntamiento de Huesca.

C) Jefatura Provincial de Tráfico de Zaragoza.

— Notificación por Edictos: Indefensión. Expte. DI-534/1999.

El expediente se inició el 3 de junio de 1999 por la presentación de una queja en la que se hacía alusión a un procedimiento sancionador de la Jefatura Provincial de Tráfico de Zaragoza, tramitado en virtud de denuncia de la Policía Local de Zaragoza. En relación a dicho expediente se planteaba queja ante esta Institución exponiendo el ciudadano que no había tenido conocimiento del procedimiento sancionador hasta la recepción de la providencia de apremio.

Recabado informe de la Jefatura Provincial de Tráfico de Zaragoza, tratándose de una materia no sujeta a la supervisión directa de esta Institución, el Justicia acordó remitir la queja al Defensor del Pueblo, no sin antes emitir un informe exponiendo el parecer de la Institución sobre la cuestión sometida a su consideración:

«Por la presente acuso recibo a la información remitida desde ese organismo, respondiendo a la petición que le hice en relación con la tramitación de la queja que se había presentado ante esta Institución el pasado día 3 de junio, registrada con el número de referencia arriba expresado.

En la citada queja se hacía alusión al expediente sancionador incoado en virtud de denuncia de la Policía Local de Zaragoza el pasado día 7 de octubre de 1997 al vehículo Z-80.841.

Una vez analizada su información, tratándose de una materia no sujeta a la supervisión directa de esta Institución, permítame formularle las siguientes consideraciones en torno a la cuestión planteada por el ciudadano en su queja:

PRIMERO.— Desde la sentencia 18/1981, el Tribunal Constitucional ha venido declarando la aplicabilidad al procedimiento administrativo sancionador de las garantías previstas en el art. 24 de la Constitución en la medida necesaria para preservar los valores esenciales que se encuentran en la base del precepto y, en este sentido, tiene reiteradamente declarada la vigencia del derecho a la defensa en el seno del procedimiento administrativo sancionador (SSTC 4/1982, 125/1983, 181/1990, 93/1992, 229/1993, 293/1993, 95/1995, 143/1995). El derecho a la defensa garantiza el derecho del interesado a acceder al procedimiento y a los recursos legalmente establecidos en condiciones de poder ser oído y de ejercer la defensa de sus derechos e intereses legítimos en un procedimiento en el que se respeten los principios de bilateralidad y contradicción. La plena efectividad de este derecho a la defensa impone a los órganos administrativos un especial deber de diligencia en la realización de los actos de comunicación con el interesado que asegure, en la medida de lo posible, su recepción por los destinatarios, dándoles así la oportunidad de defensa y de evitar la indefensión (SSTC 167/1992, 103/1993, 316/1993, 317/1993, 334/1993 y 108/1994).

SEGUNDO.— El especial deber de diligencia que es constitucionalmente exigible en la realización de los actos de comunicación supone que la Administración ha de cuidar de

que en su práctica se observen con rigor todos los requisitos y formalidades previstos legal y reglamentariamente para garantizar la efectiva recepción por el ciudadano. Sólo cuando se hayan agotado todas las modalidades de notificación que permitan tener constancia de su recepción, será admisible acudir a la vía de la notificación edictal que, como afirma el Tribunal Constitucional, por tratarse de una ficción jurídica «*con un significado más simbólico que real...cuya recepción por el destinatario no puede ser demostrada*», ha de entenderse necesariamente como «*un último y supletorio remedio...subsidiario y excepcional...reservado para situaciones extremas, cuando la persona buscada no pueda ser habida*» (SSTC 29/1997, 97/1992 y 193/1993).

TERCERO.— La jurisprudencia constitucional ha determinado que antes de acudir a la vía edictal el órgano competente debe agotar todas aquellas modalidades que aseguren en mayor grado la recepción por el destinatario de la correspondiente notificación y que, en consecuencia, garanticen en mayor medida el derecho a la defensa (SSTC 16/1987, 234/1988, 227/1994) y que, incluso cuando se utiliza el servicio de correos como medio de comunicación y la notificación sea fallida, no se permite sin más acudir a la notificación edictal, pues este sistema sólo ha de ser utilizado cuando no conste el domicilio de quien debe ser emplazado o se ignore su paradero por haber cambiado de domicilio, ya que la citación edictal ha de considerarse como remedio último (SSTC 38/1987, 140/1988, 9/1991, 41/1994, 51/1994, 227/1994). Por ello, en los casos en los que los servicios de Correos devuelvan las notificaciones con las indicaciones «*se ausentó*» o «*desconocido*», el órgano competente incurrirá en vulneración del derecho a no sufrir indefensión si no cumple con la ratio esencial de las normas de comunicación cual es la de asegurar que el receptor ha recibido la comunicación fehacientemente. La administración afectada deberá utilizar todos los recursos a su alcance, para comprobar si el interesado cuenta con otro domicilio en el que practicar la notificación

CUARTO.— En el caso concreto sometido a la consideración de esta Institución, el órgano instructor del expediente sancionador, tras intentar sin éxito la notificación en el domicilio que figuraba en el Registro General de Vehículos de la Dirección General de Tráfico, notificó por edictos tanto la denuncia como la resolución sancionadora. De acuerdo con la doctrina expuesta en los fundamentos anteriores, ha de concluirse que la Administración no obró con la diligencia constitucionalmente exigible en la práctica de los actos de comunicación con el ciudadano pues el órgano instructor del expediente sancionador debió haber desplegado una mínima actividad dirigida a averiguar el domicilio de la mercantil titular del vehículo. En este sentido no parecen desproporcionadas la consulta del Registro Mercantil o la interpelación al conductor cuyo domicilio constaba en el boletín de denuncia. Tampoco debe obviarse en este punto que, a la hora de reclamar el importe de la multa, no parece que la Administración haya tenido grandes dificultades para contactar personalmente con la representación de la mercantil sancionada.

QUINTO.— No cabe entender que la Administración, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 78 de la Ley de Seguridad Vial, sólo viene obligada a practicar la notificación en el domicilio que conste en el Registro de Vehículos de la DGT.

A nuestro juicio, si no pudiera practicarse la notificación en dicho domicilio, deberá estarse a las reglas del art. 59 de la LRJAP-PAC y a la jurisprudencia constitucional que lo interpreta. Ciertamente es que el art. 78.1 in fine impone a los conductores el deber de comunicar los cambios de domicilio, mas del incumplimiento de este deber —que podrá tener las consecuencias que el ordenamiento establezca— no puede extraerse la conclusión de que la Administración pueda exonerarse del cumplimiento de su deber de diligencia en la práctica de los actos de comunicación con el ciudadano. No se trata de que la Administración venga obligada a realizar exhaustivas pesquisas en averiguación de domicilios que, por las carencias de medios personales y materiales, supondrían la quiebra del sistema sancionador; a nuestro juicio, en casos como el que nos ocupa, la diligencia constitucionalmente exigible se hubiera cumplido con una mínima actividad consistente en la consulta de los propios registros públicos. Sin embargo, como ya se ha adelantado, el órgano instructor acudió, directamente, a la notificación por edictos y con este proceder, consideramos, que se vulneró el art. 59.4 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y se colocó al ciudadano en una situación de indefensión

SEXTO.— Como tiene reiteradamente dicho el Tribunal Constitucional (por todas, STC 48/1996, de 23 de abril), la indefensión susceptible de provocar la nulidad de lo actuado se da cuando la vulneración de una norma procedimental conlleva «*consecuencias prácticas consistentes en la privación del derecho de defensa y en un perjuicio real y efectivo de los intereses afectados por ella*». Es lo que se conoce como «indefensión material», situación en la que se encuentra el administrado que ve afectada de manera sustancial la defensa de sus derechos o intereses por la irregular actuación del órgano administrativo. Así ha ocurrido en el caso que nos ocupa pues, al no agotarse por la Administración la diligencia constitucionalmente exigible se ha privado al ciudadano de la posibilidad de ejercitar los medios legalmente previstos para la defensa de sus derechos e intereses en el procedimiento sancionador.

Por todo lo anteriormente expuesto, esta Institución considera que procede se revoque la resolución sancionadora dictada en el expediente sancionador ya identificado, al haberse vulnerado en la tramitación de dicho expediente normas esenciales del procedimiento que han generado en el ciudadano una situación de efectiva indefensión.

Agradezco de antemano la colaboración de V.I. y espero que en un plazo no superior a un mes me comunique si acepta o no las consideraciones que le transmito, indicándole que, en este último caso, trasladaré al Defensor del Pueblo las actuaciones practicadas.»

— Defectos en denuncia: no se aprecian. Expte. DI-734/1999.

En su escrito de queja el ciudadano planteaba que habiendo sido denunciado por un agente de la Guardia Civil, este habría actuado de forma irregular al rectificar a peor los términos de la sanción que inicialmente había consignado en el boletín de denuncia.

A la vista de los términos del escrito de queja el Justicia acordó el archivo del expediente fundando tal decisión en las siguientes consideraciones:

«En su escrito de queja Ud. expone que un agente de la Guardia Civil de Tráfico habría actuado de forma irregular al rectificar a peor los términos de la sanción que inicialmente había consignado en el boletín de denuncia. En nuestra opinión, con independencia de los motivos que llevasen al agente a rectificar en el boletín de denuncia sus términos iniciales, no se ha producido en la tramitación del expediente ninguna infracción de las normas y principios que lo ordenan.

Lo primero que se ha de señalar es que la denuncia no es sino un trámite previo o inicial del procedimiento sancionador cuyo contenido obligatorio se limita, según el art. 5 del Reglamento de Procedimiento Sancionador en Materia de Tráfico (Real Decreto 320/1994) a la identificación del conductor denunciado, del vehículo y del denunciante así como a una «*relación circunstanciada del hecho, con expresión del lugar, fecha y hora...*». El objeto fundamental de la denuncia es la exposición de unos hechos siendo su calificación jurídica un elemento accesorio en esa fase procedimental y así el art. 9 del Reglamento de Procedimiento Sancionador en Materia de Tráfico (Real Decreto 320/1994), dispone que «*Recibida la denuncia en la Jefatura de Tráfico o Alcaldía, se procederá a la calificación de los hechos y graduación de la multa o a la verificación de la calificación y multa consignadas en la misma por el agente denunciante, impulsándose la ulterior tramitación...*». Ello supone que el órgano administrativo encargado de la instrucción del expediente sancionador no se encuentra vinculado por la calificación de los hechos y de la multa que el agente denunciante haga constar en la denuncia, pudiendo modificar tanto la calificación jurídica como la cuantía de la multa.

En definitiva es el órgano sancionador el que fija los términos de la sanción sin que se encuentre vinculado por la que el agente haga constar en el boletín de denuncia y por ello carecen de relevancia las modificaciones que el agente pueda realizar mientras redacta la denuncia y antes de que la firme el denunciado o de que reciba la copia.»

16.3.1.2. SANCIONES EN MATERIA DE TRANSPORTES.

— Disconforme con Sanción. Expte. DI-142/1999.

Tuvo entrada en esta Institución escrito de queja en el que se hacía alusión a la sanción impuesta por el Servicio Provincial de Zaragoza del Departamento de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes a una empresa por realizar transporte público de mercancías con un vehículo habilitado exclusivamente para el transporte privado complementario. En su escrito de queja el ciudadano mostraba su disconformidad con la fundamentación jurídica de la sanción por entender que su conducta no era constitutiva de infracción.

Admitida la queja se solicitaron los informes que se estimaron pertinentes y, una vez analizados, el Justicia de Aragón consideró que no existía irregularidad alguna en el proceder de la Administración de lo que informó al ciudadano en los siguientes términos:

«PRIMERO.— En su escrito y en la documentación que acompañaba hacía referencia al expediente sancionador n.º Z 00632-I-98 incoado por el Servicio Provincial de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes de Zaragoza a la empresa ..., S.L. por realizar transporte público de mercancías con un vehículo habilitado exclusivamente para el transporte

privado complementario. En su escrito de queja Ud. muestra su disconformidad con la sanción impuesta al entender que el transporte se realizaba íntegramente en un recinto cerrado no siendo necesario, por ello, título habilitante (art. 41.2 del reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (RD 1211/1990, de 28 de septiembre).

Examinado el contenido de su queja, la documentación aportada y el informe emitido por la Sra. Subdirectora de Transportes del Departamento de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes, compruebo que la cuestión suscitada se reduce a la interpretación de la normativa aplicable y, en particular, a la concurrencia o no de la excepción prevista en el art. 41.2 del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres. Frente a la posición que Ud. mantiene —que el transporte se realizaba en un recinto cerrado y que, por ello, no precisa el vehículo de título habilitante para el desarrollo del transporte de mercancías— la resolución sancionadora, en respuesta motivada a las alegaciones por Ud. formuladas ofrece una interpretación de la norma reglamentaria que puede considerarse lógica, razonada y razonable.

En el caso que nos ocupa se ha respetado en la instrucción del expediente sancionador las garantías procedimentales, se ha concluido con una resolución sancionadora en la que se da respuesta motivada a las alegaciones del administrado y se ha realizado una interpretación de la normativa aplicable que no puede considerarse absurda, ilógica o arbitraria. Aunque la tesis que Ud. mantiene —la concurrencia de la excepción prevista en el art. 41.2 del reglamento— pueda reputarse fundada y convincente, no le corresponde al Justicia de Aragón erigirse en intérprete de la legalidad ordinaria, misión constitucionalmente reservada a los Jueces y Tribunales.»

16.3.2. EXTRANJERÍA.

— Asistencia Sanitaria a Menores Extranjeros. Expte. DI-92/1999.

Ante las noticias aparecidas en diversos medios de comunicación sobre posibles deficiencias en la atención sanitaria a menores extranjeros detectadas en otras Comunidades Autónomas, el Justicia acordó abrir expediente de oficio para comprobar cuál era la situación del problema en nuestra Comunidad. De la tramitación y del resultado de la investigación se da cuenta en el apartado dedicado a menores de este Informe Anual.

— Asistencia Hospitalaria Urgente a Ciudadana Rusa. Expte. DI-810/1999.

El expediente se inició el 22 de septiembre con la recepción de un escrito de queja en el que se exponía la situación de una ciudadana rusa, residente en Zaragoza desde el año 1998, cuyo expediente para la concesión del permiso de residencia se encontraba pendiente de resolución en la Delegación del Gobierno en Aragón. La ciudadana rusa, gravemente enferma de una afección pulmonar, se encontraba pendiente de un posible trasplante de ambos pulmones en un centro hospitalario dependiente de la Comunidad Autónoma de Cataluña, cuyas autoridades sanitarias le exigían la presentación del permiso de residencia. Tras la mediación del Justicia, el 24 de septiembre se nos informó de la concesión a la ciudadana rusa del permiso de residencia en España por el plazo de un año.

— Reagrupación Familiar. Expte. DI-882/1999.

En su escrito de queja un ciudadano de nacionalidad marroquí exponía que había iniciado en el mes de junio de 1999 los trámites para la obtención a favor de su esposa del visado por reagrupación familiar y que tras reunir la documentación que le había sido requerida, la Delegación del Gobierno en Aragón había emitido informe gubernativo favorable a la reagrupación familiar. Sin embargo, en el Ministerio de Asuntos exteriores le habían comunicado que el Consulado de España en Casablanca había denegado la concesión del visado a su esposa, desconociendo el ciudadano las razones de tal negativa. El presentador de la queja mostraba su disconformidad con el trato recibido por su esposa en el Consulado de España en Casablanca al no facilitarle copia de la resolución administrativa y al no permitirle ni siquiera acceder al interior de la oficina consular.

— Retraso Expediente Adquisición de la Nacionalidad Española. Expte. DI-53/1999.

Un ciudadano presentó escrito de queja ante esta Institución denunciando que desde el año 1994, el Ministerio de Justicia tramitaba un expediente de adquisición de la nacionalidad española que, pese al tiempo transcurrido, se encontraba pendiente de resolución. El ciudadano exponía que había realizado numerosas gestiones, desplazándose en persona a la sede del Ministerio en Madrid pero que la única respuesta que recibía era que su expediente se encontraba pendiente de resolución.

— Tramitación Visados de Residencia para Cónyuges de Españoles. Exptes. DI-338/1999, DI-522/1999 y DI-742/1999.

Estos tres expedientes tienen en común que se refieren a la denuncia de irregularidades en la tramitación de la concesión de visados de residencia para mujeres colombianas que han contraído matrimonio con españoles.

En el primero de los expedientes (DI-338/1999) se exponía la situación de una ciudadana colombiana que tras contraer matrimonio en nuestro país con un ciudadano español, había regresado a Colombia para disfrutar de unas vacaciones con su familia y ahora veía impedida su entrada en España por una orden de expulsión anterior a su matrimonio. En el expediente DI-522/1999, una ciudadana colombiana casada con un español relataba que tras solicitar el visado de residencia en el Consulado de España en Bogotá, le fue concedido y así se extendió en su pasaporte si bien, después le estamparon la expresión «anulado» sin manifestarle los motivos de tal anulación.

En el expediente DI-742/1999, se alude a la situación de una ciudadana colombiana que tras contraer matrimonio con un español en el mes de abril, regresó a su país para la obtención del visado de residencia. Solicitado este en el mes de junio, a 27 de agosto no se tenían noticias sobre su concesión, por lo que temían que no se encontrase en España en el mes de septiembre, perdiendo así su puesto de trabajo y retrasando la escolarización de una hija de nueve años.

— Información sobre Adquisición de la Nacionalidad Española. Expte. DI-100/1999.

Una ciudadana solicitó información sobre los requisitos y trámites para adquirir la nacionalidad española por residencia. Esta es la información que se le facilitó:

«El pasado día 4 de febrero se dirigió Ud. a esta Institución solicitando información acerca de los requisitos y trámite a seguir para la adquisición de la nacionalidad española por una ciudadana nacional de Guinea Ecuatorial. A su solicitud se le asignó la referencia arriba indicada como ya se le comunicó en nuestro acuse de recibo.

En cuanto a la información que me solicita he de indicarle que, de acuerdo con lo dispuesto en el Código Civil la nacionalidad española puede adquirirse por residencia en España mediante concesión otorgada por el Ministro de Justicia que podrá denegarla por motivos razonados de orden público o interés nacional. Son requisitos para adquirir por residencia la nacionalidad española la residencia legal, continuada e inmediatamente anterior a la petición durante los plazos siguientes:

En general, diez años.

Cinco años para los que hayan obtenido asilo o refugio.

Dos años cuando se trate de nacionales de origen de países iberoamericanos, Andorra, Filipinas, Guinea Ecuatorial o Portugal o de sefardíes.

Un año en los supuestos siguientes:

El que haya nacido en territorio español.

El que no haya ejercitado oportunamente la facultad de optar en los casos previstos en los arts. 20 y 23 del Código Civil.

El que haya estado legalmente sujeto a la tutela, guarda o acogimiento de un ciudadano o institución españoles durante dos años consecutivos, incluso si continuare en esta situación en el momento de la solicitud.

El que al tiempo de la solicitud llevare un año casado con español o española y no estuviere separado legalmente o de hecho.

El viudo o viuda de española o español, si a la muerte del cónyuge no existiera separación legal o de hecho.

El nacido fuera de España de madre o padre que originariamente hubieran sido españoles.

Para iniciar los trámites para la adquisición de la nacionalidad española por residencia debe dirigirse al Registro Civil de su domicilio (en el caso de Zaragoza: Registro Civil, Edificio de los Juzgados, Plaza del Pilar, s/n) donde le informarán de la documentación que debe aportar con la solicitud. Una vez que haya presentado la solicitud, se tramitará un expediente para comprobar que reúne los requisitos exigidos legalmente para adquirir la nacionalidad española. Concluida la instrucción del expediente, corresponde al Ministro de Justicia resolver sobre la concesión, pudiendo denegarla por motivos razonados de orden público o interés nacional.»

16.3.3. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL MUNICIPAL.

— Denegación Arbitraria de Medio de Prueba; Omisión del Trámite de Audiencia al Interesado. Expte. DI-713/1999.

Con fecha 1 de septiembre de 1999 tuvo entrada en esta Institución escrito de queja en el que se hacía alusión a un expediente de reclamación por responsabilidad patrimonial de la administración en relación con las lesiones sufridas por un ciudadano en la C/ Cerezo, denunciándose que en su tramitación no se habían observado las formalidades legales.

Admitida la queja a mediación se solicitó del Ayuntamiento de Zaragoza que informase sobre la cuestión planteada en

la queja, recibiéndose en esta Institución informe del Servicio de Contratación y Patrimonio del Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza.

Estudiado el contenido de la queja y analizados los informes remitidos por el Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza, el Justicia formuló el 9 de noviembre Sugerencia del siguiente tenor: «II.— Antecedentes de hecho.

PRIMERO.— Admitida la queja a mediación se solicitó de V.E. que informase sobre la cuestión planteada en la queja,

SEGUNDO.— El pasado día 21 de septiembre tuvo entrada en esta Institución escrito de V.E. al que acompañaba copia simple del expediente administrativo e informe emitido por el Sr. Jefe de la Sección de Responsabilidad Patrimonial que es del siguiente tenor literal:

«En referencia al expediente cuya referencia se indica en el encabezamiento, esta Sección informa que, revisado nuevamente dicho expediente, se han seguido los habituales trámites y plazos, establecidos por otra parte, tanto en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común 30/1992 como en el Reglamento que desarrolla la responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas 429/93, concluyendo dicho procedimiento con la resolución correspondiente de Alcaldía-Presidencia, que le fue notificada debidamente al interesado. Así mismo, en dicha notificación, se le informaba de la posibilidad, en caso de no estar de acuerdo con dicha resolución, de recurrirla, indicándole recursos y plazos establecidos por la Ley mencionada.»

TERCERO.— Del examen del expediente administrativo interesa destacar a los fines de la presente resolución los siguientes extremos:

a) El expediente administrativo 34795/1999 se inició mediante reclamación del interesado utilizando el modelo impreso por el propio Ayuntamiento bajo el título «instancia general», en el que, tras identificar la fecha, lugar y circunstancias del siniestro hacía constar la existencia de un testigo presencial del accidente.

b) Incoado el expediente, el órgano administrativo, mediante fax, dio traslado de la reclamación a la entidad aseguradora de la responsabilidad civil municipal, la cual, por el mismo conducto de su recibo, interesó del Servicio de Patrimonio y Contratación la remisión de determinados «datos e informes». Recibida la petición de la aseguradora y atendiendo a la misma se solicitaron sendos informes del Servicio de Conservación de Infraestructuras y de Policía Local. Recibido el informe de la Policía Local se dio traslado del mismo a la entidad aseguradora. En el informe policial se hace constar que si bien no han intervenido en relación con la caída de referencia sí que recibieron la comparecencia del lesionado el día 20 de enero y ya habían comprobado el día 15 de enero la deficiencia denunciada y su posterior reparación. La entidad aseguradora remitió al Ayuntamiento informe en el que señalaba: *«Según la documentación que consta en el expediente hemos de considerar que no procede atender la reclamación de ref. ya que no ha quedado acreditado que los daños y perjuicios reclamados sean consecuencia del funcionamiento de los servicios municipales».*

CUARTO.— Sin otro trámite, el Servicio de Contratación y Patrimonio, con el dictamen favorable de la M. I. Comisión de Hacienda y Economía, elevó a la M. I. Alcaldía-Presidencia

propuesta de resolución que fue íntegramente aceptada en resolución de 14 de mayo de 1999 cuyo párrafo primero transcrito literalmente dice: *«ÚNICO.— Desestimar reclamación formulada por D. ..., de indemnización por daños y perjuicios, causados por caída en vía pública por falta de un sumidero en C/ Cerezo, 39, el día 12/01/1999, por cuanto de los informes técnicos que obran en el expediente, y que hace suyos la aseguradora, de conformidad con la legalidad vigente, resulta que no ha quedado acreditado el modo y la forma de la producción del daño causado que se alega y por tanto no ha quedado demostrada la relación de causalidad entre el funcionamiento normal anormal del servicio público, como determinante de la responsabilidad municipal, y ello con independencia de que pudieran concurrir otros elementos ajenos que provocasen la caída.»*

A los hechos expuestos son de aplicación los siguientes III.— CONSIDERACIONES JURÍDICAS.

a) Consideraciones generales.

PRIMERO.— Esta Institución estatutaria ya tuvo ocasión de pronunciarse en un caso similar al que nos ocupa y en relación también con el Ayuntamiento de Zaragoza en el expediente DII-426/1998-FP, que concluyó con una Sugerencia formal a la entidad municipal que no fue aceptada por esta. Dada la identidad en el supuesto de hecho y en las cuestiones jurídicas entre el caso entonces estudiado y el que hoy se resuelve bastaría con remitirnos a cuanto expusimos en aquella resolución. Sin embargo, el ciudadano presentador de la queja ha de conocer cuáles son los fundamentos de nuestra posición y, por ello, debemos exponerlos en esta resolución aunque reiteremos razonamientos ya conocidos por el Ayuntamiento.

SEGUNDO.— De conformidad con lo dispuesto en el art. 106.2 de la Constitución, el art. 139.1 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, establece que *«los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos»*, remitiendo el art. 142.3 al desarrollo reglamentario la regulación de un procedimiento general para la determinación de la responsabilidad patrimonial. Este procedimiento es el previsto en el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial. El procedimiento general en materia de responsabilidad patrimonial tiene por objeto comprobar la realidad del daño o lesión invocado por el interesado, la relación de causalidad con el funcionamiento normal o anormal de un servicio público y, en su caso, la fijación de la cuantía indemnizatoria. Para la determinación de los presupuestos de la responsabilidad patrimonial en el caso concreto, el órgano que tramite el procedimiento deberá observar las reglas previstas en la LRJA-PAC (arts. 78 a 86) y las específicas previsiones del Reglamento.

b) Sobre el protagonismo de la entidad aseguradora en la tramitación del expediente administrativo.

TERCERO.— Como cuestión previa no puede dejar de señalarse que, examinada la copia del expediente remitido por

el Ayuntamiento, sorprende el activo papel de la entidad aseguradora de la responsabilidad municipal en la tramitación del procedimiento. Como se ha expuesto en los antecedentes de esta resolución, el órgano administrativo se limita a remitir a la aseguradora la copia de la reclamación y a solicitar de otras unidades los informes que le requiere la entidad aseguradora erigida así en instructora «de facto» del expediente en flagrante contradicción con la regla del impulso de oficio que proclama el art. 78 de la LRJAP-PAC.

A la vista del procedimiento, da la impresión de que el mismo no va dirigido a determinar, conocer y comprobar la realidad del daño alegado por el ciudadano y el nexo causal con el funcionamiento de un servicio público sino que, por el contrario, parece que el objeto del procedimiento es facilitar a la entidad aseguradora los elementos de juicio necesarios para que decida si asume o no la cobertura del siniestro. Y siendo ello grave, no lo es tanto como el hecho de que la decisión que toma la aseguradora parece convertirse en el elemento determinante de la resolución del Ayuntamiento: en la propuesta de resolución el único antecedente que se refleja es el informe de la entidad aseguradora y en la propia motivación se alude de nuevo a la decisión de la aseguradora.

El insólito protagonismo de la entidad aseguradora en un expediente administrativo de responsabilidad patrimonial no es una cuestión menor sino que, por el contrario, afecta de lleno a las garantías del administrado pues no se debe olvidar que mientras la Administración municipal viene obligada a servir con objetividad los intereses generales (art. 103.1 CE y art. 3 de la LRJAP-PAC), la aseguradora persigue su legítimo interés particular que, como es obvio, no siempre coincidirá con el interés general, concretado en casos como el que nos ocupa, en la reparación de los daños sufridos por un ciudadano como consecuencia del funcionamiento de un servicio público.

c) Sobre la privación arbitraria de un medio de prueba.

CUARTO.— Sentado lo anterior se ha de comenzar recordando, como ya dijéramos en el expediente D-426/1998-FP tramitado por queja frente a la actuación del Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza en supuesto similar al que nos ocupa, que para la determinación de los presupuestos de la responsabilidad patrimonial en el caso concreto, el órgano que tramite el procedimiento deberá observar las reglas previstas en la LRJA-PAC (arts. 78 a 86) y las específicas previsiones del Reglamento. En este sentido, el art. 6 del Reglamento dispone que el interesado acompañará a su reclamación cuantas alegaciones, documentos e informaciones estime oportunos, proponiendo los medios de prueba de que intente valerse, correspondiendo al órgano tramitador la decisión sobre la pertinencia o impertinencia de las pruebas propuestas. Dos importantes previsiones contiene el art. 9 del Reglamento que son reflejo de las que contiene el art. 80.3 de la LRJAP-PAC: en primer lugar, el órgano instructor sólo podrá rechazar las pruebas propuestas por los interesados cuando estas sean manifiestamente improcedentes o innecesarias; en segundo lugar, la resolución denegatoria deberá ser motivada, esto es, deberá exteriorizar el proceso lógico y jurídico que sirve de fundamento a la decisión adoptada.

QUINTO.— En el caso que nos ocupa el interesado en su escrito de reclamación hizo constar la existencia de un testigo presencial del accidente («en el momento del accidente iba

(sic) acompañado de un vecino el cual me ayudó a incorporarme»). Parece razonable pensar que el interesado —ciudadano lego en Derecho— al aludir en su instancia al testigo presencial estaba proponiendo a la Administración un medio de prueba para acreditar su pretensión. Si la Administración no lo entendía así pudo recabar del solicitante la aclaración de su instancia (art. 70 de la LPAC) para que concretase si estaba proponiendo una prueba testifical y, en su caso, para que identificase en forma al testigo.

Examinado el expediente administrativo, se puede comprobar que el órgano instructor del mismo obvió la proposición de prueba del reclamante, y sin pronunciarse sobre su pertinencia o impertinencia, tras recibir el informe de la entidad aseguradora de la responsabilidad patrimonial municipal, elevó propuesta denegatoria de la reclamación que fue íntegramente aceptada por la M. I. Alcaldía-Presidencia.

SEXTO.— Entendemos que el órgano instructor al no pronunciarse sobre la pertinencia o impertinencia de la prueba propuesta por la reclamante, omitiendo su práctica, vulneró lo dispuesto en los arts. 80 y 81 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y en los arts. 7 y 9 del Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial, y colocó al interesado en una situación de indefensión material al privarle arbitrariamente del medio de prueba con el que pretendía acreditar su pretensión.

d) Sobre el trámite de audiencia al ciudadano.

SÉPTIMO.— En relación con el trámite de audiencia al interesado esta Institución ya tuvo ocasión de señalar a ese Ayuntamiento en relación con otro procedimiento de responsabilidad patrimonial (expediente D-426/1998-FP) que constituye un acto esencial del procedimiento, manifestación del principio constitucional de contradicción y defensa y garantía de los derechos del ciudadano (art. 105. c) de la Constitución). Cumpliendo el imperativo constitucional, la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común prevé en su art. 84 que instruidos los procedimientos, e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, se pondrán de manifiesto a los interesados quienes, en un plazo no inferior a diez días ni superior a quince, podrán alegar y presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes. En términos análogos se prevé el trámite de audiencia al interesado en el art. 11 del Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial. En definitiva se trata de un trámite de singular relevancia por cuanto permite al interesado conocer las actuaciones practicadas hasta ese momento en el expediente y formular, si es su deseo, nuevas alegaciones. La audiencia al interesado se debe *verificar «inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución»*, esto es, cuando se hayan practicado todos los actos de instrucción (pruebas e informes) necesarios para la resolución del expediente, regulación que supuso una novedad frente al régimen de la Ley de Procedimiento Administrativo que señalaba que la audiencia sería anterior al informe de la Asesoría Jurídica o al dictamen del Consejo de Estado.

OCTAVO.— En el caso que nos ocupa no consta que órgano instructor haya cumplido con el preceptivo trámite de

audiencia al interesado. Del examen del expediente resulta que el órgano instructor, tras solicitar y recibir sendos informes de la Policía Local y de la entidad aseguradora, elevó la propuesta de resolución sin dar traslado del expediente al interesado con lo que infringió lo dispuesto en el art. 84.1 de la LRJAP-PAC y en el art. 11 del Reglamento ya citado, generando una situación de indefensión en el reclamante al privarle de la posibilidad de examinar el contenido del expediente y formular nuevas alegaciones o presentar nuevas justificaciones o documentos. Y ello teniendo en cuenta que no es aplicable al caso la excepción prevista en el párrafo tercero del art. 84 de la LRJAP-PAC pues en el expediente constan dos informes cuya solicitud y contenido ignoraba la interesada, y uno de ellos fue expresamente invocado en la propuesta de resolución.

IV.— RESOLUCIÓN.

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

Que, previos los trámites que correspondan, se revoque la resolución de la M. I. ALCALDIA-PRESIDENCIA, de fecha 14 de mayo de 1999, dictada en el expediente n.º 34.795/99, retrotrayendo las actuaciones al momento inmediatamente posterior a la presentación del escrito de reclamación por el interesado, pronunciándose el órgano instructor sobre la pertinencia o impertinencia de la prueba testifical propuesta por la interesada y continuando su tramitación con arreglo a las previsiones legales y reglamentarias con especial observancia del trámite de audiencia al interesado.»

No se ha obtenido respuesta del Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza.

16.3.4. VARIOS.

16.3.4.1. TRASLADO DE VEHÍCULO ESTACIONADO EN LA VÍA PÚBLICA POR MOTIVOS DE SEGURIDAD PÚBLICA. EXPTE. DI-517/1999.

Con fecha 31 de mayo de 1999 tuvo entrada en esta Institución escrito de la ciudadana exponía su queja por la actuación de la Policía Local de Zaragoza que había procedido a trasladar por motivos de seguridad el vehículo de su propiedad del lugar donde se encontraba correctamente estacionado —calle Canfranc— hasta las inmediaciones del pabellón Príncipe Felipe. La ciudadana expresaba su malestar por la circunstancia de no haber recibido un aviso previo pese a que los actos públicos que motivaron el traslado de su coche eran conocidos por la Policía Local con suficiente antelación.

Estudiado el contenido de la queja y analizado los informes remitidos por el Ayuntamiento de Zaragoza, el Justicia emitió Sugerencia formal al Ayuntamiento en los siguientes términos:

«III.— Consideraciones Jurídicas.

PRIMERO.— Esta Institución nada tiene que objetar a la circunstancia de que, en ocasiones, sea necesario por razones de seguridad o por cualquier otra causa justificada, prohibir el estacionamiento de vehículos en lugares normalmente habilitados a tal fin e, incluso, retirar aquellos vehículos cuyos conductores no se han percatado de la prohibición temporal

de estacionar en ese punto. Fácil es imaginar ocasiones en las que razones de urgencia pueden imponer que sea retirado de la vía pública un vehículo correctamente estacionado sin que la urgencia del caso permita el aviso a su propietario. Sin embargo, junto a esos sucesos extraordinarios, en la mayoría de las ocasiones nos encontraremos con eventos conocidos con suficiente antelación y parece exigible que en estos casos las autoridades adopten, también con suficiente antelación, las medidas conducentes a avisar a los titulares de los vehículos estacionados el hecho de que deben retirar su vehículos de ese lugar.

SEGUNDO.— En el caso sometido a la consideración de esta Institución, la circunstancia que motiva la prohibición de estacionar en determinadas calles el día 27 de mayo es la celebración de los actos conmemorativos del Día de las Fuerzas Armadas, siendo colocadas plaquetas señalizadoras de la prohibición de estacionar el día anterior 26 de mayo. Teniendo en cuenta que junto a los vehículos estacionados por espacios cortos de tiempo, pueden encontrarse otros vehículos cuyos propietarios sean residentes en la zona y, por lo tanto, permanezcan aparcados más tiempo, parece insuficiente que se anuncie la prohibición de estacionar con tan solo un día de antelación. Pese a las diligentes gestiones desarrolladas por los agentes de la Policía Local para localizar a los propietarios de los vehículos estacionados, el escaso tiempo con que se colocaron los avisos motivó casos como el de la ciudadana presentadora de la queja a la que hubo que trasladar el vehículo a un lugar alejado con las consiguientes molestias.

IV.— RESOLUCIÓN.

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

Que cuando por razones de seguridad pública o por cualquier otra causa justificada se establezca una prohibición temporal de estacionar en un determinado lugar, se avise de esta circunstancia con la suficiente antelación a fin de que los propietarios de los vehículos estacionados puedan retirarlos sin que se les ocasionen mayores molestias.»

La Sugerencia fue aceptada por el Ayuntamiento de Zaragoza.

16.3.4.2. VEHÍCULOS DE MINUSVÁLIDOS. TARJETAS ACREDITATIVAS EXPEDIDAS EN OTRO MUNICIPIO. EXPTE. DI-82/1999.

Con fecha 27 de enero de 1999 tuvo entrada en nuestra Institución escrito de queja presentado por un ciudadano en el que explicaba que había sido objeto de una denuncia por la Policía Local de Zaragoza por estacionar su vehículo en zona señalizada para minusválidos pese a que en lugar visible de su vehículo figuraba una tarjeta acreditativa de su condición de minusválido facilitada por el Ayuntamiento de su residencia, Cuarte.

Solicitada información al Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza, el Sr. Superintendente de la Policía Local nos informó de que, en aplicación de lo dispuesto en la Ley 3/1997, de 7 de abril, de Promoción de la Accesibilidad y Supresión de Barreras Arquitectónicas, Urbanísticas, de Transporte y de Comunicación, al constar que la tarjeta de minusválido había

sido expedida por el Ayuntamiento de Cuarte, se había procedido al sobreseimiento del expediente sancionador.

16.3.4.3. DISCRIMINACIÓN POR RAZÓN DE SEXO: TÍTULO DE FAMILIA NUMEROSA. EXPTE. DI-277/1999.

La apertura del expediente vino motivada por la noticia de que en el servicio encargado de la tramitación y expedición de los títulos de familia numerosa se vendría aplicando en sus propios términos la normativa preconstitucional vigente (Ley 25/1971, de Protección a las Familias Numerosas y Reglamento de desarrollo aprobado por Decreto de 23 de diciembre de 1971) sin adaptarla a la exigencia constitucional de no discriminación por razón del sexo. Al parecer, sólo se vendría admitiendo que figurase como solicitante del título el padre invocando su condición de cabeza de familia y, en el propio título, se vendría distinguiendo entre titular y cónyuge, ostentando el padre la primera condición y la madre la segunda.

El día 12 de abril se solicitó del Excmo. Sr. Consejero de Presidencia y Relaciones Institucionales que informase sobre la cuestión planteada en la queja. Al no recibirse el informe en el plazo señalado se reiteró la petición mediante nuevo escrito de 26 de mayo.

Con fecha 30 de junio de 1999 tuvo entrada en esta Institución escrito del Excmo. Sr. Consejero de Presidencia y Relaciones Institucionales adjuntando informe de la Dirección General de Bienestar Social. Una vez examinado el informe remitido, el día 20 de julio de 1999 se solicitó la remisión de una copia de los modelos que se venían utilizando en las solicitudes de reconocimiento o de renovación de la condición de familia numerosa así como de los títulos acreditativos de tal condición.

Con fecha 22 de agosto de 1999 tuvo entrada en esta Institución escrito del Excmo. Sr. Consejero de Presidencia y Relaciones Institucionales adjuntando informe de la Dirección General de Bienestar Social que acompañaba los siguientes documentos: título de familia numerosa, copia de la solicitud de expedición del título de familia numerosa y documento de renovación de la condición de familia numerosa.

Del examen de los documentos remitidos interesa resaltar a los fines de la presente resolución los siguientes extremos:

a) En el título de familia numerosa junto al espacio destinado para consignar el nombre del titular constan los tratamientos «D./D.^a» mientras que junto al espacio destinado para escribir el nombre del cónyuge del titular sólo figura el tratamiento «D.».

b) En el modelo de solicitud de expedición del título de familia numerosa, bajo el título «Instrucciones» se dice literalmente: «El reconocimiento de la condición de Familia Numerosa y la expedición del consiguiente Título se solicitarán por la persona a la que de acuerdo con los establecido en el Decreto 3.140/1971, de 23 de diciembre, corresponda la condición de cabeza de familia».

A la vista de las actuaciones practicadas, el Justicia formuló Recomendación que fundó en las siguientes consideraciones jurídicas:

«Primero.— Como se ha expuesto en los antecedentes de esta resolución, la apertura de oficio del presente expediente vino motivada por la noticia de que en el servicio encargado de la tramitación y expedición de los títulos de familia

numerosa se vendría aplicando en sus propios términos la normativa preconstitucional vigente (Ley 25/1971, de Protección a las Familias Numerosas y Reglamento de desarrollo aprobado por Decreto 3140/1971, de 23 de diciembre) sin adaptarla a la exigencia constitucional de no discriminación por razón del sexo. En concreto las informaciones recibidas en esta Institución hacían referencia a que sólo venía admitiendo que figurase como solicitante del título el padre invocando su condición de cabeza de familia y a que, en el propio título, se vendría distinguiendo entre titular y cónyuge, ostentando el padre la primera condición y la madre la segunda.

Segundo.— El informe remitido por la Dirección General de Bienestar Social es concluyente al afirmar que la legislación en materia de familia numerosa no se aplica en sus propios términos por su contradicción con el ordenamiento constitucional y si bien admite que durante un tiempo sí que se utilizaron documentos administrativos y carnets anteriores a la transferencia de competencias a la Comunidad Autónoma, señala que tales documentos ya han sido modificados. Por otra parte, y en relación al titular del Título de Familia Numerosa, la Dirección General afirma que puede ser cualquiera de los cónyuges y no necesariamente el padre.

Tercero.— Nadie tiene que objetar esta Institución al informe de la Dirección General de Bienestar Social en la medida en que describe una práctica administrativa enmarcada en una interpretación conforme a la Constitución de la normativa legal vigente en materia de protección a las familias numerosas. No obstante, examinada la documentación remitida es el parecer de esta Institución que sería conveniente modificar algunos aspectos puntuales de los modelos utilizados para garantizar la plena efectividad del principio de no discriminación por razón de sexo y la plena igualdad jurídica de marido y mujer en el matrimonio.

En primer lugar, en el modelo de solicitud de expedición del título se dispone en las «instrucciones» que se ha de solicitar dicho título «por la persona a la que de acuerdo con los establecido en el Decreto 3.140/1971, de 23 de diciembre, corresponda la condición de cabeza de familia». El art. 5.º del indicado Decreto dispone: «Tendrá la consideración de cabeza de familia el padre; en su defecto, la madre, y en caso de separación legal o de hecho, el cónyuge bajo cuyo cuidado hayan quedado los hijos». Por otra parte, si acudimos al propio título apreciamos que junto al espacio destinado a consignar el nombre del titular constan los tratamientos «D./D.^a» mientras que junto al espacio destinado para escribir el nombre del cónyuge del titular sólo figura el tratamiento «D.» de donde puede inferirse que el varón nunca puede ser «cónyuge de la titular».

Cuarto.— Si como señala en su informe la Dirección General de Bienestar Social puede ser solicitante y titular del repetido título cualquiera de los cónyuges y no sólo el padre, parece necesario que en el modelo de solicitud se omita la instrucción transcrita en la medida en que aplica un precepto de evidente inconstitucionalidad. A nuestro juicio, se debería consignar en la solicitud que ambos progenitores o uno cualquiera de ellos pueden solicitar y obtener el título.

Tampoco se debe obviar que la concepción de un «cabeza de familia» no sólo resulta en la actualidad incompatible con el orden constitucional (STC 241/1988, de 19 de diciembre) sino que no concuerda con la tradición jurídica aragonesa,

caracterizada históricamente frente a la idea de patria potestad romana, por la existencia de un poder doméstico conjunto, ejercido por ambos progenitores. Esta tradición se plasmó en la Compilación del Derecho Civil de Aragón de 1967, al admitir en su art. 9 el ejercicio conjunto de la autoridad familiar, solución innovadora en un momento en el que el Código Civil sólo admitía subsidiariamente la potestad de la madre.

IV.— Resolución.

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

Que para garantizar la plena efectividad de los principios constitucionales de no discriminación por razón de sexo y de plena igualdad jurídica del hombre y de la mujer en el matrimonio, se modifique en el modelo utilizado para la solicitud de expedición del título de familia numerosa la instrucción que en la actualidad dispone que sólo puede ser solicitado por la persona que, de acuerdo con lo establecido.»

La Sugerencia fue aceptada por el Gobierno de Aragón.

16.3.4.4. EJERCICIO POR LA D.G.A. DE LAS FUNCIONES DE PROTECTORADO SOBRE FUNDACIÓN PRIVADA. EXPTE. DI-447/1999.

Con fecha 11 de mayo de 1999 se procedió a la apertura de expediente de oficio con el objeto de supervisar el ejercicio de las funciones de protectorado de la D.G.A. sobre una fundación privada ante las noticias recibidas en esta Institución relativas a la posible utilización particular de un piso propiedad de la Fundación por un miembro de su Patronato. La actividad de la Institución del Justicia en este caso no podía ir dirigida a fiscalizar la propia gestión de la fundación pues carece de competencia para supervisar una entidad privada. Nuestro objetivo era dar traslado de la información recibida al órgano competente de la D.G.A. y comprobar si por este se ejercían las funciones de protectorado que tiene legalmente encomendadas.

Mediante escrito de 11 de mayo se dio traslado de la información recibida al Excmo. Sr. Consejero de Presidencia y Relaciones Institucionales y se le solicitó informe sobre las actuaciones de esa Consejería en relación con la fiscalización y control de la gestión económica de la Fundación.

Con fecha 9 de julio de 1999 tuvo entrada en nuestra Institución escrito del Excmo. Sr. Consejero de Presidencia y Relaciones Institucionales al que acompañaba informe del Ilmo. Sr. Director General de Política Interior y Administración Local. En dicho informe se nos comunicaba la apertura de un expediente de información reservada de cuyo resultado se daría cuenta a la Institución.

Con fecha 29 de noviembre de 1999, y tras el oportuno recordatorio, se recibió en nuestra Institución informe del Ilmo. Sr. Director General de Interior en el que, entre otras cuestiones, se comunicaban los siguientes extremos:

«1) Que el Protectorado de Fundaciones de la Comunidad Autónoma de Aragón había comprobado que un piso de la Fundación ..., sito en la calle ..., de Zaragoza, estaba ocupado por un miembro de su Patronato, sin que abonara cantidad alguna en concepto de alquiler, así como para gastos de comunidad, electricidad y agua.

2) Que con fecha 28 de octubre de 1999, se había comunicado al Protectorado que se había procedido al desalojo del piso.

3) Que el Protectorado, en el ejercicio de sus funciones, había solicitado las oportunas aclaraciones al Patronato de la Fundación.»

A la vista del anterior informe, el Justicia acordó el archivo del expediente al entender que no existía irregularidad en la actuación de la Diputación General de Aragón en el ejercicio de su función de protectorado sobre la repetida Fundación.

16.3.4.5. ALTERACIONES DE ORDEN PÚBLICO EN LA «ZONA MONCASI». EXPTE. DI-415/1998.

Con fecha 3 de junio de 1998 tuvo entrada en esta Institución escrito de queja en el que se hacía alusión a la agresión sufrida por un ciudadano en la calle Maestro Marquina y se exponía la situación de la zona conocida como «Moncasi» denunciando el estado de inseguridad de los vecinos, la suciedad, el incumplimiento de los horarios de apertura y cierre de locales, el consumo de bebidas alcohólicas por menores, la invasión y colapso de las vías públicas, impidiendo a los vecinos el acceso a las plazas de garaje, etc.

El Justicia, una vez recibido el informe municipal, emitió Sugerencia que es del siguiente tenor literal:

«Examinado el contenido de la queja y analizado el informe, se ha de comenzar reconociendo el esfuerzo realizado desde ese Ayuntamiento para paliar la grave situación descrita por los afectados que, por otra parte, es de público conocimiento. Aunque compartimos su opinión de que la solución del problema no puede ser exclusivamente policial, nos parece adecuada la asignación preferente a la zona de los efectivos policiales disponibles, el control del consumo de bebidas alcohólicas por menores, la vigilancia de los horarios de cierre, ruidos, aforo rebasado, música en alto volumen, etc.

Sentado lo anterior, hemos de señalar que las medidas adoptadas, aun siendo adecuadas y necesarias, resultan insuficientes para garantizar a los ciudadanos del sector Moncasi-Marquina el normal ejercicio de sus derechos cívicos. Se ha de reconocer la evidencia de que los vecinos de este sector no tienen garantizado su derecho a la salud pues se ven sometidos a altos niveles de contaminación acústica, no tienen garantizado su derecho a deambular libremente en las inmediaciones de su propio domicilio y, en ocasiones, como en el caso que ha motivado la apertura de este expediente, ni siquiera tienen garantizado el derecho a su integridad física.

No existen soluciones mágicas pero ello no puede llevarnos a aceptar como normal una situación insostenible para los vecinos que la sufren.

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

Que en la línea de lo expuesto en su informe de 21 de diciembre de 1998, se incrementen las medidas de vigilancia policial en el sector Maestro Marquina-Moncasi así como el control de la regularidad administrativa de los establecimientos hosteleros radicados en dicho sector (licencias de apertura, horarios, niveles acústicos, venta de bebidas alcohólicas a menores) garantizando a los vecinos el normal ejercicio de sus derechos cívicos.»

La Sugerencia fue aceptada por el Ayuntamiento de Zaragoza.

17. DEFENSA**17.1. EXPEDIENTES TRAMITADOS.**

DEFENSA					
	1999	1998	1997	1996	TOTAL
Expedientes incoados	3	7	12	8	30
Expedientes archivados	3	7	12	8	30
Expedientes en trámite	0	0	0	0	0

17.2. PLANTEAMIENTO GENERAL.

Sólo tres quejas se han recibido en este área durante el último año y todas ellas referidas a la prestación social sustitutoria, materia que se incluye en este apartado siguiendo la sistemática de años anteriores pero que tratándose de una materia cuya competencia viene atribuida al Ministerio de Justicia, podría reflejarse en el área de Justicia. La ausencia de quejas relativas a la prestación del servicio militar puede explicarse por la existencia de un Convenio de Colaboración específico entre el Defensor del Pueblo y el Ministerio de Defensa para facilitar el acceso a esta última Institución del ciudadano que se encuentra prestando el servicio militar.

17.3. RELACIÓN DE EXPEDIENTES MÁS SIGNIFICATIVOS.**17.3.1. PRESTACIÓN SOCIAL SUSTITUTORIA.**

— Disconforme con Incorporación. Expte. DI-359/1999.

El ciudadano presentador de la queja mostraba su disconformidad con el hecho de haberse tenido que incorporar a la realización de la prestación social sustitutoria cuando, en su opinión, había cumplido horas suficientes como voluntario en labores de protección civil que deberían habersele computado para convalidar la prestación. Por otra parte, se quejaba de que habían transcurrido casi tres años desde su reconocimiento como objeto hasta su incorporación al cumplimiento de la prestación.

En aplicación del marco legal de distribución de competencias, se admitieron a trámite las quejas para su remisión al Defensor del Pueblo.

18. JUSTICIA**18.1. EXPEDIENTES TRAMITADOS.**

JUSTICIA					
	1999	1998	1997	1996	TOTAL
Expedientes incoados	62	47	48	56	213
Expedientes archivados	59	47	48	56	210
Expedientes en trámite	3	0	0	0	3

SUGERENCIAS/RECOMENDACIONES:

	1999	1998
FORMULADAS	1	0
ACEPTADAS	1	0
RECHAZADAS	0	0
SIN RESPUESTA	0	0
PENDIENTES RESPUESTA	0	0

18.2. PLANTEAMIENTO GENERAL.

Los expedientes han pasado de 47 a 62.

De las quejas relativas a la Administración de Justicia podemos destacar que, en su mayoría, tienen por objeto mostrar la disconformidad con el contenido de la resolución judicial. En muchas ocasiones, el ciudadano acude a la Institución del Justicia en la creencia de que se trata de la última instancia judicial con capacidad para revisar su pleito y revocar una resolución judicial con la que no está conforme. Por el contrario, son escasas las quejas por retrasos en la Administración de Justicia y cuando se dan se refieren a órganos judiciales radicados fuera de nuestra Comunidad Autónoma (Tribunal Supremo, Audiencia Nacional). En aquellos casos de quejas por el contenido de las resoluciones judiciales, la labor de la Institución se limita a informar al ciudadano de la imposibilidad de supervisar la actuación de los Juzgados y Tribunales, cuyas resoluciones, en el ejercicio de su función constitucional de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, sólo pueden ser objeto de revisión a través de los recursos previstos en la Ley. No obstante, cuando el ciudadano denuncia que ha sufrido daños o perjuicios que imputa a un error judicial, desde la Institución se le informa de los trámites que debe seguir si desea exigir la responsabilidad patrimonial del Estado como consecuencia del anormal funcionamiento de la Administración de Justicia.

La disconformidad de los ciudadanos con el contenido de las resoluciones judiciales que les afectan se proyecta en ocasiones sobre la actuación de los profesionales que han defendido sus intereses. Así, la mayor parte de las quejas relativas a la actuación profesional de Abogados y Procuradores, son planteadas por ciudadanos que no han visto reconocida su pretensión en un procedimiento judicial y que imputan a la negligente actuación de su Abogado o Procurador el adverso resultado para sus intereses. En estos casos, sin prejuzgar ni valorar en modo alguno la actuación del profesional cuestionado, desde la Institución se informa al ciudadano de los cauces legales a través de los cuales puede exigir la responsabilidad del Abogado o Procurador en su triple vertiente de responsabilidad penal, civil y disciplinaria.

También se reciben consultas acerca del reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita. Los ciudadanos se dirigen a la Institución recabando información acerca de los requisitos generales para el reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita o planteando, en ocasiones, alguna consulta específica como, por ejemplo, la posibilidad de que se reconozca el derecho en la segunda instancia judicial.

En materia penitenciaria, nuestra Comunidad Autónoma carece de título competencial por lo que es una materia sobre la que el Justicia no puede ejercer su función supervisora. Por ello, las quejas que se reciben sobre el funcionamiento de la Administración penitenciaria son remitidas, en cumplimiento del marco legal de distribución de competencias, al Defensor del Pueblo quien ejerce su función supervisora sobre los órganos de la Administración General del Estado. Ahora bien, como ya se apuntó en sede de extranjería, la remisión formal de la queja al Defensor del Pueblo, no impide que, cuando así lo aconsejan las circunstancias del caso, el Justicia realice cuantas gestiones considera necesarias para la solución del problema planteado. De las quejas recibidas podemos destacar las relativas a la situación del Centro Penitenciario de Huesca o a la precariedad de la enfermería del Centro Penitenciario de Daroca. Son varios los expedientes en los que se denuncia la situación de internos que o bien han sido trasladados o temen serlo a centros penitenciarios alejados del lugar de residencia de sus familiares.

18.3. RELACIÓN DE EXPEDIENTES MÁS SIGNIFICATIVOS.

18.3.I. ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA.

— Dilación en la Ejecución de Sentencia por la D.G.A. Expte. DI-544/1999.

Con fecha 7 de junio de 1999 tuvo entrada en esta Institución escrito de queja en el que se hacía referencia a que la Diputación General de Aragón no había ejecutado la sentencia del Tribunal Supremo dictada en el recurso de apelación 6967/1992 que condenaba al Gobierno de Aragón a la demolición de volúmenes edificadas ilegalmente en el Centro de Salud Mental de la calle Asín y Palacios, s/n, de Zaragoza.

Una vez estudiado el informe emitido por el Sr. Secretario General del Servicio Aragonés de Salud, el Justicia formuló al Gobierno de Aragón recordatorio de deberes legales que fundé en las siguientes consideraciones jurídicas:

«PRIMERO.— El Estatuto de Autonomía atribuye en su art. 33 al Justicia de Aragón la protección y defensa de los derechos individuales y colectivos de los aragoneses que no son otros que los establecidos en la Constitución (art. 6.1 del Estatuto). En el friso de los derechos fundamentales ocupa un lugar destacado el derecho a la tutela judicial (art. 24 de la Constitución), esencial en un Estado de Derecho en la medida en que constituye la garantía de la efectividad del resto de los derechos protegidos por el ordenamiento jurídico. El derecho a la tutela judicial, como derecho fundamental a obtener la protección y garantía de los derechos e intereses legítimos, no se agota en la obtención de una resolución judicial sino que alcanza al derecho a obtener la ejecución de lo juzgado. En este sentido constituye doctrina consolidada del Tribunal Constitucional *«que la ejecución de la sentencia en sus propios términos forma parte del derecho fundamental a la tutela efectiva de Jueces y Tribunales, ya que en caso contrario las decisiones judiciales y los derechos que en las mismas se reconocen, no serían otra cosa que meras declaraciones de intenciones sin alcance práctico ni efectividad alguna»* (STC n.º 73/1991, de 8 de abril). Por ello, la ejecución, como dice la STC n.º 67/1984, de 7 de junio, *«en sí misma*

considerada, es una cuestión de capital importancia para la efectividad del estado Social y Democrático de Derecho...que se refleja en la sujeción de los ciudadanos y de los poderes públicos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, cuya efectividad en caso de conflicto se produce normalmente por medio de la actuación del Poder Judicial —arts. 117 y siguientes de la Constitución—, que finaliza con la ejecución de la sentencia...y difícilmente puede hablarse de la existencia de un Estado de Derecho cuando no se cumplen las sentencias y resoluciones judiciales firmes...».

SEGUNDO.— Si el art. 118 de la Constitución proclama el deber genérico de cumplir las sentencias y demás resoluciones firmes de los Jueces y Tribunales, el art. 17.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial detalla que *«las Administraciones Públicas, las Autoridades y funcionarios, las Corporaciones y todas las entidades públicas y privadas...respetarán y, en su caso, cumplirán las sentencias y demás resoluciones judiciales que hayan ganado firmeza o sean ejecutables de acuerdo con las leyes»*. Todos —y los poderes públicos, los primeros— han de respetar y cumplir las resoluciones judiciales pues como señala, en términos bien expresivos, la Exposición de Motivos de la Ley 29/1988, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativo, *«la negativa, expresa o implícita, a cumplir una resolución judicial constituye un atentado a la Constitución frente al que no caben excusas»*.

TERCERO.— En el caso sometido a la consideración de esta Institución, indiscutida la realidad de la sentencia dictada por el Tribunal Supremo obligando a la Diputación General de Aragón a la demolición de determinada edificación ilegal, sólo cabe recordar al Gobierno de Aragón el deber legal de cumplir en sus términos la resolución judicial. De acuerdo con lo establecido en los arts. 103 y ss. de la Ley 29/1998 —de aplicación al caso conforme a su Disposición Transitoria Cuarta— sin perjuicio de las facultades del órgano jurisdiccional para la ejecución forzosa de lo resuelto, la Administración autónoma viene obligada a cumplir, sin excusa ni dilación, la sentencia y a prestar la colaboración requerida para la debida y completa ejecución de lo resuelto

IV.— RESOLUCIÓN.

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

Que, en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 118 de la Constitución y en los arts. 103 y ss. de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativo, se proceda a la ejecución en sus términos de la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo relativa a volúmenes edificadas ilegalmente en el Centro de Salud Mental de la calle Asín y Palacios, s/n, de Zaragoza.»

La resolución fue aceptada por el Gobierno de Aragón.

— Denuncia sobre la Actuación de una Sra. Juez de Instrucción. Expte. DI-544/1999.

El día 3 de noviembre de 1999 se recibió en esta Institución un escrito de queja en el que se denunciaba la actuación de una Sra. Juez de Instrucción que había observado un

trato que se estimaba desconsiderado hacia los padres de un joven muerto en accidente. En síntesis, en el escrito se relataba que informados por la Guardia Civil, los padres se habían trasladado desde su ciudad de residencia a la población sede del Juzgado donde no se les permitió por la Sra. Juez reconocer el cadáver hasta doce horas después de su llegada y gracias a la insistencia del Sr. Médico forense.

El Justicia dio traslado de la queja al Excmo. Sr. Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Aragón a los efectos previsto en el Reglamento 1/1998, del Consejo General del Poder Judicial, de tramitación de quejas y denuncias relativas al funcionamiento de los Juzgados y Tribunales.

18.3.II. ABOGADOS Y PROCURADORES.

— Denuncia de Actuación Negligente de un Letrado. Expte. DI-595/1999.

Este expediente puede servir de ejemplo de aquellos en los que el ciudadano se queja de la actuación profesional del Letrado que ha dirigido el procedimiento en el que ha sido parte.

Tras recibirse la queja, relativa a la actuación de un Letrado en un procedimiento de reclamación de responsabilidad civil por posible negligencia médica, y una vez estudiado su contenido, hubo de rechazarse su admisión al tratarse de definitiva de un conflicto entre particulares — el interesado y el Letrado cuyos servicios contrató — sobre el que el Justicia no puede intervenir. No obstante, desde la Institución se informó al interesado de sus derechos y de la forma de hacerlos valer en los siguientes términos:

«En relación con la responsabilidad del Letrado he de indicarle que, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 442.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, los abogados y procuradores están sujetos en el ejercicio de su profesión a responsabilidad penal, civil y disciplinaria, según proceda. En el caso que Ud. plantea, podría exigir la responsabilidad disciplinaria del Letrado ante el Real e Ilustre Colegio de Abogados de Zaragoza y, en cuanto a la responsabilidad civil, esta podría exigirse mediante la correspondiente demanda, con intervención de abogado y procurador, ante los Juzgados y Tribunales del orden jurisdiccional civil. La responsabilidad penal, reservada para aquellos supuestos de conductas constitutivas de delito, se depura ante los Juzgados y Tribunales del orden penal mediante la interposición de denuncia o querrela.»

18.3.III. INSTITUCIONES PENITENCIARIAS.

— Situación del Centro Penitenciario de Huesca. Expte. DI-42/1999.

La Sección Sindical de un Sindicato de funcionarios de prisiones en el Centro Penitenciario de Huesca nos hizo llegar un escrito en el que denunciaban las carencias de personal funcional y laboral en el centro así como el excesivo número de internos ante la capacidad real del centro lo que se traducía en un hacinamiento de los internos compartiendo celdas individuales o en la imposibilidad de acceder a los talleres ocupacionales. Por otra parte, en el escrito se hacía referencia a las graves carencias de la Sección Abierta que en seis celdas ha llegado a alojar a veintidós internos o a la situación del departamento de Aislamiento en el que, en pocos metros, han de convivir internos menores de 21 años con internos sancionados.

— Situación de la Enfermería del Centro Penitenciario de Daroca. Expte. DI-543/1999.

Un interno del C.P. de Daroca hizo llegar a la Institución un escrito en el que hacía referencia a la situación de la enfermería del centro denunciando la carencia de una sala de ocio o la imposibilidad de salir de las celdas salvo para salir a un patio en horario restringido.

Remitida la queja al Defensor del Pueblo, la Dirección General de Instituciones Penitenciarias, emitió informe del siguiente tenor:

«Respecto a la situación del Departamento de Enfermería del centro de Daroca, carece de sala de estar, si bien dicho departamento se encuentra formado por celdas de diferentes tamaños, por lo que cabe la posibilidad de que Vds. Las compartan con otros compañeros, teniendo la posibilidad de hacer uso de la televisión, por estar autorizada la misma. La construcción o habilitación de algún local para sala de estar no es posible dada la estructura del departamento.

Los internos, bien a petición propia, por inclemencias del tiempo o por prescripción facultativa pueden permanecer en su celda o salir al patio, no permitiéndose por seguridad, la estancia en escaleras y pasillos interiores...

Asimismo el Director del centro asegura en su informe que, al igual que en el resto de los departamentos del centro, diariamente se reparte la prensa y que existen juegos de los denominados de mesa: parchís, dominó, etc.

De acuerdo al art. 213.2 del vigente Reglamento Penitenciario, el horario que rige el departamento viene regulado en el acuerdo n.º 23/96, del Consejo de dirección que en su apartado 4.º dice: «la salida al patio de los internos de enfermería, dado su carácter de enfermos, tendrá una duración de hora y media por la mañana y de idéntico tiempo por la tarde. No obstante, en caso de que algún interno necesite modificar su horario de patio por las características de su enfermedad, serán los servicios médicos quienes lo determinarán expresamente.»

El Defensor del Pueblo acordó el archivo del expediente.

— Traslado de Centro Penitenciario. Exptes. DI-387/1999, DI-423/1999 y DI-770/1999.

Los tres expedientes tienen en común la disconformidad de los ciudadanos con los traslados de centro penitenciario acordados por la Dirección General de Instituciones Penitenciarias en la medida en que suponen su alejamiento del entorno familiar. Debemos destacar el caso del último de los expedientes (770/1999) relativo a un joven zaragozano de 19 años interno en el Centro Penitenciario de Daroca y que fue trasladado al C.P. de Monterroso en Lugo, justificando la Administración penitenciaria su decisión en que era el único centro de cumplimiento para jóvenes en el que existían plazas disponibles.

19. OTROS SUPUESTOS

19.1. EXPEDIENTES TRAMITADOS.

OTROS SUPUESTOS					
	1999	1998	1997	1996	TOTAL
Expedientes incoados	56	70	68	60	254
Expedientes archivados	40	66	68	60	234
Expedientes en trámite	16	4	0	0	20

SUGERENCIAS/ RECOMENDACIONES:

	1999	1998
FORMULADAS	1	1
ACEPTADAS	1	1
RECHAZADAS	0	0
SIN RESPUESTA	0	0
PENDIENTES RESPUESTA	0	0

19.2. PLANTEAMIENTO GENERAL.

Al margen de los diversos apartados expresados en el presente informe, cabe hacer referencia a algún supuesto que, como ha ocurrido en años anteriores, no tiene cabida en ninguno de los epígrafes anteriores.

Mencionaremos aquí un único expediente.

19.3. RELACIÓN DE EXPEDIENTES MÁS SIGNIFICATIVOS.**19.3.1. ADMISIÓN DE DOCUMENTACIÓN EN LOS REGISTROS ADMINISTRATIVOS. EXPTE. DI-220/1999.**

Se han planteado algunas cuestiones que si bien podrían encuadrarse dentro de otras materia, lo cierto es que hacen referencia a temas de estricto derecho administrativo y que podrían ser de aplicación en su actuación a otras administraciones diferentes de las que dieron lugar a la queja, de ahí que parezca oportuno darles un espacio propio.

«Se interpuso la queja el 4 de Marzo de 1999, en la que se hace constar la negativa de la Universidad de Zaragoza a tramitar una documentación dirigida al Justicia de Aragón, alegando que no existe convenio.

Se solicitó informe a la Universidad, que se registró de entrada el 28 de Abril de 1999. En ese informe, entre otros datos se hace saber que:

«Con fecha 4 de diciembre de 1998, tiene entrada en el Registro General de la Universidad de Zaragoza, escrito del Jefe del Servicio de Universidades e Investigación dirigido a la Jefa de la Sección de Registro y Archivo, en el que comunica que: «En relación con los escritos, comunicaciones y demás documentos que los interesados en las convocatorias del Gobierno de Aragón para ayudas a la investigación presentan en el Registro de la Universidad de Zaragoza, le comunico que el mencionado registro no figura incluido dentro de la relación de oficinas de registro propias y concertadas que recoge la orden de 17 de julio de 1998 (B.O.A. de 24 de julio)... Todo ello sin menoscabo de la posibilidad prevista en el art. 38.4 de la ley 30/1992 ... de suscribir convenios de colaboración para favorecer la intercomunicación y coordinación»

Declara la Universidad de Zaragoza que por ese motivo, y con el objeto de que los usuarios no se vean perjudicados en su Registro general se recomienda que no se presenten en el documento dirigidos a otras administraciones públicas.

A los anteriores hechos les son de aplicación los siguientes fundamentos jurídicos:

La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, dice en su artículo 38.4:

«Las solicitudes, escritos y comunicaciones que los ciudadanos dirijan a los órganos de las administraciones públicas podrán presentarse:

a) En los registros de los órganos administrativos a los que se dirijan.

b) En los registros de cualquier órgano administrativo, que pertenezca a la Administración General de estado, a la de cualquier administración de las Comunidades Autónomas, o a la de alguna de las entidades que integran la Administración Local, si, en este último caso, se hubiese suscrito el oportuno Convenio.

c) En las oficinas de correos en la forma que reglamentariamente se establezca.

d) En las representaciones diplomáticas u oficinas consulares de España en el extranjero.

e) En cualquier otro que establezcan las disposiciones vigentes.»

Hay algunos elementos en este precepto que nos permitirían interpretar que en todo caso debería entenderse válida la presentación de cualquier documentación en el registro de la Universidad de Zaragoza, cuando se dirija a un órgano de la Comunidad Autónoma.

En primer lugar, el párrafo b) del artículo antes citado, hace referencia a: «en los registros de cualquier órgano administrativo que pertenezca a la de cualquier administración de las Comunidades Autónomas», si estuviere haciendo referencia solamente a la administración de la Comunidad Autónoma en sentido estricto, parecería más correcto decir «que pertenezca a la Administración de cualquier Comunidad Autónoma», pero tal y como está redactado, parece indicar que se está aludiendo a cualquier administración ubicada en territorio de la Comunidad Autónoma, excluyendo las que pertenezcan a la administración del Estado y de los Entes Locales.

Si admitimos tal interpretación, queda claro que la Universidad de Zaragoza, si bien goza de autonomía propia como administración, territorialmente pertenece a la Comunidad Autónoma de Aragón.

Además el mismo artículo reconoce como único caso en el que el Convenio es necesario el de los Entes Locales, añadiendo una finalidad distinta a la de habilitar los correspondientes registros, para el caso de convenios firmados entre administraciones públicas distintas de la Administración local, y dice así:

«Mediante convenios de colaboración suscritos entre las administraciones públicas, se establecerán sistemas de intercomunicación y coordinación de registro que garanticen su compatibilidad informática y la transmisión telemática de los asientos».

No prevé que estos Convenios tengan por objeto la habilitación de los registros de estas Administraciones, y ello por entender que quedan habilitados con carácter general en la propia ley.

En todo caso, y aunque apliquemos al sistema de presentación de documentos en los diferentes registros un sentido más estricto, dada la amplitud del colectivo al que acoge la Universidad de Zaragoza y del principio de seguridad jurídica, considero oportuno hacer la siguiente SUGERENCIA:

1.— Que se interprete en un sentido amplio «a cualquier administración de las Comunidades Autónomas» y se entienda incluida a efectos de registro la Universidad de Zaragoza.

2.— En su defecto, que se suscriba a la mayor brevedad el oportuno Convenio que habilite a la Universidad de Zaragoza a registrar documentos dirigidos a cualquier órgano o institución de la Comunidad Autónoma para su posterior remisión.»

Este expediente se archivó por Sugerencia parcialmente aceptada.

CAPÍTULO II

Defensa del Estatuto de Autonomía y tutela del ordenamiento jurídico aragonés**DE LA DEFENSA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA**

Se analizan dentro de este apartado, en primer lugar, los expedientes relativos al Estatuto de Autonomía de Aragón. A continuación, se examinan los expedientes tramitados sobre otras normas aragonesas.

1. EXPEDIENTES RELATIVOS AL ESTATUTO DE AUTONOMÍA.**1.1. REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA.**

Dimos cuenta en anteriores Informes Anuales de las diversas vicisitudes habidas, tras la aprobación de la llamada «reforma amplia» del Estatuto de Autonomía llevada a cabo por Ley Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre, de Reforma de la Ley Orgánica 8/1982 de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Aragón, en torno a las posibles consecuencias de la desaparición en el nuevo texto del contenido del antiguo artículo 29. En el Informe correspondiente a 1998 reseñamos la solución dada por la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo mediante Auto de 10 de febrero de 1998, dictado en recurso de casación n.º 1909/1997, declarando que la competencia para conocer de dicho recurso corresponde a la Sala de lo Civil del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, criterio seguido, entre otros, en los Autos de 24 de febrero, 10 de marzo y 19 de mayo de 1998. En el presente Informe traemos a colación las últimas novedades producidas en el año 1999.

De modo especial, debemos hacer referencia a la Proposición de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón presentada el día 13 de septiembre de 1999 por 22 diputados de las Cortes de Aragón pertenecientes a los GG.PP. Socialista, del partido Aragonés, Chunta Aragonesista y Mixto, de incorporación de un nuevo artículo 28 bis.

En dicha Proposición se argumenta que, si bien los firmantes entienden que la desaparición del contenido del antiguo artículo 29 responde a un error material es necesario incorporar esta regulación al Estatuto vigente, como artículo 28 bis.

El texto de la misma es el siguiente:

«Los Diputados abajo firmantes, al amparo de lo establecido en los artículos 61 de la Ley Orgánica 5/96, de 30 de diciembre, y 150 y siguientes del Reglamento de las Cortes de Aragón, presentan la propuesta de reforma al Estatuto de Autonomía de Aragón, que al final del escrito se indica y que tiene como antecedentes los siguientes fundamentos:

Por iniciativa unánime de todos los Grupos Parlamentarios de las Cortes de Aragón, se promovió, en la III Legislatura, la reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón de 1982.

La reforma propuesta, previos los trámites preceptivos, fue aprobada con las modificaciones introducidas en el Congreso de los Diputados mediante Ley Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre.

La Comisión especial constituida al efecto en las Cortes de Aragón, con participación de todos los Grupos Parlamentarios, elaboró el correspondientes proyecto en el que se modificaban, total o parcialmente, algunos artículos del texto a reformar, al mismo tiempo que se mantenía la redacción íntegra de algunos otros.

La voluntad de la Comisión fue evidentemente la de ampliar el nivel de autogobierno y, en ningún caso, suprimir, mermar o renunciar a las competencias ya atribuidas.

Al reordenar entonces la enumeración de los artículos, se sufrió un error material, consistente en la omisión del art. 29 de la redacción del texto a reformar, error que subsistió en los trámites seguidos en el Congreso y en el Senado y sin que a lo largo del debate, tanto de las Cortes de Aragón como en las Cortes Generales, se advierta intervención alguna que pudiera ser consecuencia de una voluntad política opuesta a la subsistencia del art. 29 antes mencionado.

La supresión del citado art. 29 del Estatuto de Autonomía de Aragón ha creado desconcierto e inseguridad, ya que la realidad es que, a pesar de que distintas opiniones sostienen que el Tribunal Superior de Justicia de Aragón mantiene la totalidad de las competencias que venía ejerciendo con anterioridad a la Ley Orgánica 5/1999, lo cierto es que el propio Tribunal de Justicia de Aragón se ha declarado incompetente para entender en casación de los asuntos en que se discute nuestro Derecho Civil propio, por entender que es indispensable que nuestro Estatuto contemple, de forma expresa y fuera de toda duda, las competencias, para resolver en última instancia, los asuntos en los que debe aplicarse el Derecho Aragonés.

Por otra parte, la Ley Orgánica del Poder Judicial, al enumerar las competencias que corresponden en su caso a los Tribunales Superiores de Justicia en las materias que le son propias, menciona como necesaria la concurrencia de dos requisitos: el primero, que se funde en infracción de normas de Derecho Civil, Foral o Especial propio de la Comunidad; y, segundo, que además el Estatuto de Autonomía haya previsto esta atribución, circunstancia que, con claridad se daba en la redacción del tan mentado art. 29 de nuestro Estatuto, pero que, sin embargo, no parece claro en la redacción actual, en el que, por error, no figura dicho texto.

De lo hasta aquí expuesto se deduce con claridad que la eliminación del art. 29 del texto de 1982 fue un error material ajeno a la voluntad de esta Cámara y que es preciso corregir en defensa de la seguridad jurídica y de nuestro Derecho Civil propio.

Por ello, y en aras de estos principios, procede incorporar a nuestro Estatuto vigente, como art. 28 bis, el texto literal del art. 29 del Estatuto de Autonomía de Aragón aprobado por Ley Orgánica 8/1982.

Por todo ello, se propone la siguiente Reforma de nuestro Estatuto de Autonomía aprobado por Ley Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre, consistente en la incorporación de nuevo:

«Artículo 28 bis:

Uno. De acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica del Poder Judicial, las competencias de los órganos jurisdiccionales en Aragón se extienden:

a) En el orden civil, a todas las instancias y grados, incluidos los recursos de casación y revisión, en las materias de Derecho Civil foral aragonés.

b) En el orden penal y social, a todas las instancias y grados, con excepción de los recursos de casación y revisión.

c) En el orden contencioso-administrativo, a todas las instancias y grados, cuando se trate de actos o reglamentos emanados de la Diputación General y de la Administración de la Comunidad Autónoma, en materias cuya legislación corresponda en exclusiva a las Cortes aragonesas.

d) A las cuestiones de competencia entre órganos judiciales en Aragón.

e) A los recursos gubernamentales sobre calificación de documentos referentes al Derecho Civil aragonés, que deban tener acceso a los Registro de Propiedad.

Dos. En las restantes materias se podrá interponer cuando proceda, ante el Tribunal Supremo, el recurso de casación o el que corresponda, según las Leyes del Estatuto y, en su caso, el de revisión. El Tribunal Supremo resolverá también los conflictos de competencia y jurisdicción entre los Tribunales de Aragón y los demás de España.»

La Mesa de las Cortes de Aragón admitió a trámite esta propuesta de Reforma y, de conformidad con lo establecido en el artículo 139.1 del Reglamento de la Cámara, ordenó su publicación y su remisión a la Diputación General para que manifestara su criterio respecto a la toma en consideración de esta iniciativa legislativa. La Diputación General, en su reunión celebrada el día 19 de octubre de 1999, acordó no manifestar objeción alguna a la toma en consideración por las Cortes de la misma.

El Pleno de las Cortes de Aragón, en sesión celebrada el día 4 de noviembre de 1999, acordó tomar en consideración esta Proposición de Ley, estando en estos momentos en tramitación.

En segundo lugar debemos hacer referencia a los pronunciamientos judiciales más relevantes que han tenido lugar este año. En concreto, cabe reseñar el Auto del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 5 de julio de 1999 por el que se declara la falta de competencia funcional para el conocimiento de un recurso de casación por entender que su conocimiento correspondía a la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo. Por su interés transcribimos a continuación el Auto completo y el voto particular formulado por el Presidente de la Sala, al que se adhirió el Magistrado, D. Fernando Zubiri:

«ANTECEDENTES DE HECHO:

PRIMERO.— En fecha 7 de mayo pasado, se recibieron en esta Sala procedentes de la Audiencia Provincial de Zaragoza, Sección Segunda, Autos de menor cuantía núm. 7 de 1.997

dimanantes del Juzgado de 1.ª Instancia núm. Uno de esta Capital, en virtud de recurso de casación anunciado por la representación legal de D. ... y D. ... frente a la sentencia dictada en fecha 23 de febrero de 1.999 por dicha Audiencia Provincial, habiendo sido emplazadas las partes para ante este Tribunal.

SEGUNDO.— En fecha 10 de junio y habiendo comparecido en tiempo y forma los Procuradores Sra. ... en nombre y representación del recurrido D. ... y el Sr. ... en nombre y representación de los recurrentes, se tuvo por formalizado el recurso y se acordó oír a las partes y al Ministerio Fiscal por término de diez días sobre la competencia funcional, y en su caso traslado a este último conforme establecido el artículo 1.709 de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

TERCERO.— El Ministerio Fiscal y el Procurador Sr. ..., en nombre de los recurrentes, consideran que esta Sala es competente para conocer del recurso de casación preparado, mientras que la Procuradora Sra. ..., en nombre del recurrido, entiende que la competencia para el conocimiento del asunto debe de responder a la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo.

El procedimiento fue tramitado como de cuantía indeterminada, y las sentencias dictadas en instancia y apelación, no son conformes.

Es ponente el Magistrado Ilmo. Sr. D. Manuel Serrano Bonafonte.

FUNDAMENTOS DE DERECHO:

PRIMERO.— Remite la Sección Segunda de la Audiencia Provincial de esta Capital los presentes autos del juicio declarativo ordinario de menor cuantía, sobre reclamación de cantidad con base en incumplimiento de obligaciones contractuales, en virtud del recurso de casación interpuesto por la parte actora contra la sentencia dictada en tales actuaciones. La parte recurrente fundamenta su recurso alegando, entre otras, violación por inaplicación del principio «standum est chartae» recogido en el art. 3 de la Compilación del Derecho Civil de Aragón.

Podría pensarse que al versar el pleito sobre una cuestión de naturaleza mercantil, la competencia para el conocimiento del recurso vendría reservada al Tribunal Supremo, pero no sería exacta tal apreciación. No es la fundamentación de la demanda ni el carácter de las cuestiones controvertidas en el pleito lo que determina la competencia para conocer del recurso de casación, sino la fundamentación del propio recurso. Así, dispone el art. 73.1.a) de la Ley Orgánica del Poder Judicial: «La Sala de lo civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia conocerá, como Sala de lo civil del recurso de casación que establezca la ley contra resoluciones jurisdiccionales del orden civil con sede en la Comunidad Autónoma, siempre que el recurso se funde en infracción de norma del Derecho Civil, Foral o Especial propio de la Comunidad...». Como quiera que el recurso se funda en infracción de precepto de derecho Foral propio de esta Comunidad, la conclusión no puede ser otra, en principio, que la de afirmar la competencia de esta Sala para el conocimiento del mismo.

Ocurre sin embargo, que el citado artículo de la L.O.P.J. exige para que las Salas de lo Civil y Penal de los TT.SS.JJ. puedan conocer del recurso de casación, que ADEMÁS de tratarse de infracción de normas de la Comunidad Autónoma, EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA HAY PREVISTO ESTA ATRIBUCIÓN (...y cuando el correspondiente Estatuto de Autonomía haya previsto esta atribución», reza el precepto.)

El Estatuto de Autonomía de Aragón que fue aprobado por L.O. 8/1982 de 10 de agosto no planteaba problema alguno con respecto a la competencia de esta Sala para el conocimiento de los recursos de casación y revisión, por cuanto que en su art. 29 declaraba que las competencias de los órganos jurisdiccionales en Aragón se extendían en el orden civil a todas las instancias y grados INCLUIDOS LOS RECURSOS DE CASACIÓN Y REVISIÓN en las materias de Derecho Civil foral aragonés. La L.O. 5/1996 de 30 de diciembre, reformó aquel Estatuto, suprimiendo EXPRESAMENTE (véase art. 2 de la Ley) el art. 29 anterior, que en la actualidad se limita a proclamar que el TSJ de Aragón es el órgano jurisdiccional en el que culmina la organización judicial en su ámbito territorial y ante el que se agotarán las sucesivas instancias procesales en los términos del art. 152 de la Constitución y de acuerdo con el Estatuto.

SEGUNDO.— Como consecuencia de dicha modificación, esta Sala ha venido entendiendo que ha perdido las competencias en materia casacional y de revisión que el Estatuto anterior le atribuía, y ha explicitado esta postura en diversas resoluciones, siendo una de ellas el auto de fecha 25 de Mayo de 1998 cuya fundamentación jurídica era del siguiente tenor literal:

«FUNDAMENTOS DE DERECHO:

PRIMERO.— Ante el Juzgado de Primera Instancia n.º 6 de los de esta capital se siguió Juicio declarativo ordinario de Mayor Cuantía n.º 275/96 instado por el ahora recurrente contra D.ª M.ª ..., sobre liquidación de régimen económico matrimonial. La Sentencia dictada por dicha Juzgado fue apelada para ante la Audiencia Provincial, correspondiendo el conocimiento del recurso a la Sección Cuarta que con fecha dos de febrero del año actual dictó la resolución que ahora es objeto de recurso de casación, recurso oportunamente anunciado, compareciendo ante esta Sala el recurrente formalizando el recurso en virtud del emplazamiento que para ante la misma efectuara la antes dicha Sección.

En el trámite del art. 1709 de la Ley de Enjuiciamiento Civil el Ministerio Fiscal ha devuelto las actuaciones con la fórmula de «visto», por lo que debe de entenderse que considera inadmisibile el recurso.

Ocorre, sin embargo, que antes de pronunciarse sobre su admisibilidad, la Sala debe de examinar su propia competencia entendida como derecho y a la vez como deber de conocer de este asunto concreto, con el fin de evitar, en su caso, la nulidad de estas actuaciones si careciendo de competencia funcional entrara a conocer del recurso. A ello se refiere el art. 238.1.º de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Tanto el Ministerio Fiscal como las partes personadas al evacuar el traslado que a este efecto se les confirió, entienden que esta Sala es competente para el conocimiento del recurso.

SEGUNDO.— El Estatuto de Autonomía de Aragón que fue aprobado por la L.O. 8/1.982 de 10 de agosto, disponía en su art. 29.Uno: «De acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica del Poder Judicial, las competencias de los órganos jurisdiccionales en Aragón, se extienden: a) En el orden civil a todas las instancias y grados incluidos los recursos de casación y de revisión, en las materias de Derecho civil foral aragonés».

En virtud de tal atribución de competencias esta Sala vino conociendo de los recursos de casación y revisión hasta la entrada en vigor de la L.O. 5/1.996 de 30 de diciembre del Texto

Reformado de aquel Estatuto de Autonomía. En este Texto Reformado el art. 29 dice lo siguiente: «El Tribunal Superior de Justicia de Aragón es el órgano jurisdiccional en que culmina la organización judicial en su ámbito territorial y ante el que se agotarán las sucesivas instancias procesales en los términos del art. 152 de la Constitución y de acuerdo con el presente Estatuto».

Ninguna otra referencia se contiene en el nuevo texto estatutario sobre las competencias de esta Sala.

TERCERO.— A la vista de la modificación introducida, entendiendo esta Sala que se había producido una pérdida de las competencias que tenía reconocidas en el Estatuto anterior, con fecha 16 de enero de 1.997 tomó el acuerdo de dirigirse al Excmo. Sr. Presidente de las Cortes de Aragón mediante escrito del siguiente tenor literal:

«La competencia de la Sala de lo Civil y Penal de los Tribunales Superiores de Justicia viene atribuida en el art. 73 de la Ley Orgánica 6/1.985, de 1 de julio, del Poder Judicial. Conforme al apartado 1.º de dicho precepto, conocerá, como Sala de lo Civil:

a) Del recurso de casación que establezca la Ley contra resoluciones de Órganos Jurisdiccionales del orden civil con sede en la Comunidad Autónoma, siempre que el recurso se funde en infracción de normas de Derecho Civil, Foral o Especial propio de la Comunidad, y cuando el correspondiente Estatuto de Autonomía haya previsto esta atribución.

b) Del recurso extraordinario de Revisión que establezca la Ley contra sentencias dictadas por Órganos Jurisdiccionales del orden civil con sede en la Comunidad Autónoma, en materia de Derecho Civil, Foral o Especial, propio de la Comunidad Autónoma, si el correspondiente Estatuto de Autonomía ha previsto esta atribución.

Tales son las principales competencias que esta Sala tiene en el ámbito de la Jurisdicción civil, ya que el art. 29 del Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por Ley Orgánica 8/1.982, de 10 de agosto, determina las competencias de los órganos Jurisdiccionales en Aragón, de acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica del Poder Judicial, que se extienden: a) En el Orden Civil, a todas las instancias y grados incluidos los recursos de casación y revisión, en las materias de Derecho Civil Foral Aragonés.

Sin embargo, la Ley Orgánica 5/1.996, de 30 de diciembre, de Reforma de la Ley Orgánica 8/1.982, de 10 de Agosto, del Estatuto de Autonomía de Aragón, en su art. 2.º ha suprimido, entre otros, el citado art. 29. En consecuencia, una vez transcurra el periodo de «vacatio legis» y entre en vigor la indicada Ley Orgánica 5/1.996, de 30 de diciembre, la supresión del referido art. 20 del Estatuto de Autonomía de Aragón traerá como consecuencia jurídica que la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Aragón no pueda conocer en lo sucesivo, de los recursos de casación y revisión contra resoluciones de Organos Jurisdiccionales del orden Civil con sede en la Comunidad Autónoma, fundados en infracción de normas del Derecho Civil propio de esta Comunidad. A partir de dicho momento la competencia para el conocimiento de dichos recursos corresponderá a la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo.

Tal modificación legislativa, de consumarse, significará la pérdida de gran parte de las competencias en material

civil que esta Sala tiene atribuidas, e incluso de la propia razón de ser de la misma, como unificadora de la aplicación del Derecho propio de la Comunidad y como culminación Jurisdiccional de dicho ordenamiento jurídico, en el propio territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón.

De la lectura de la exposición de motivos de la indicada Ley Orgánica 5/1.996 y del propio debate del legislativo se infiere que la supresión del art. 29 ha de tratarse de un error de redacción en el art. 2.º del texto legal, cuando no parece existir la voluntad legislativa de dejar sin efecto las indicadas competencias, en el ámbito jurisdiccional civil, de esa Sala.

Dada la gravedad que puede significar dicha reforma legislativa, me permito poner en conocimiento de V.E. las consecuencias que de la misma pueden derivar para que, en el ámbito de sus competencias y atribuciones adopte las medidas que estime pertinentes; y dada la urgencia y la proximidad de entrada en vigor de dicha Ley, podría prorrogarse el periodo de «vacatio legis» en lo referente a la supresión del citado art. 29, para posibilitar una meditada y definitivamente correcta redacción del texto legal.»

El mismo escrito se dirigió a los Excmos. Sres. Presidente del Congreso de Diputados y del Senado. No se obtuvo respuesta del Presidente de las Cortes de Aragón ni del Presidente del Senado; sí respondió el Presidente del Congreso de Diputados manifestando que la supresión del art. 29 del Estatuto anterior fue debida a que así aparecía en el texto remitido por las Cortes de Aragón.

No se produjo la pretendida prórroga de la «vacatio legis» en lo referente a la supresión del repetido artículo 29 del Estatuto.

CUARTO.— Después de la reforma del Estatuto de Autonomía y como consecuencia de la repetida supresión de su artículo 29.1, en concreto de su apartado e), que atribuía al Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Aragón y de esta Sala, competencias específicas en materia de expedientes relativos al Registro de la Propiedad, el Presidente Territorial de los Registradores de la Propiedad de Aragón elevó al Excmo. Sr. Presidente de las Cortes Autonómicas un informe del siguiente tenor literal:

«Informe del Presidente Territorial de los Registradores de Aragón sobre la situación creada por la L.O. 5/96, de 30 de diciembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, en relación con la competencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón para resolver Recursos contra las notas de calificación de los Registradores de la Propiedad.

SITUACION ANTERIOR A LA REFORMA

La Constitución Española determina en su artículo 152, al referirse a la organización institucional autonómica, que un Tribunal Superior de Justicia culminará la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma y que las sucesivas instancias procesales se agotarán ante órganos judiciales radicados en el mismo territorio de la Comunidad Autónoma en que esté el órgano competente en primera instancia.

A su amparo, el Estatuto de Autonomía de Aragón (L.O. 8/82, de 10 de agosto) concreta en su artículo 28 que el Tribunal Superior de Justicia de Aragón es el órgano en que culmina la organización judicial en su ámbito territorial y ante el que se agotarán las sucesivas instancias procesales en los términos del artículo ciento cincuenta y dos de la

Constitución. En su artículo 29, con referencia a la entonces todavía en proyecto Ley Orgánica del Poder Judicial, determina las competencias de los órganos jurisdiccionales en Aragón.

En el apartado e) del citado artículo 29. Uno se hace extensiva la competencia de los órganos jurisdiccionales en Aragón «a los recursos gubernativos sobre calificación de documentos referentes al Derecho civil aragonés que deban tener acceso a los Registros de la propiedad».

Más adelante, la Ley Orgánica del Poder Judicial (L.O. 6/85, de 1 de julio) regula la estructura y competencias de los Tribunales Superiores de Justicia, fijando en determinados casos como presupuesto de las mismas que «el correspondiente Estatuto de Autonomía haya previsto esa atribución» (art. 73 LOPJ).

Asimismo, en relación con los recursos gubernativos contra notas de calificación de los Registradores de la propiedad, establece en su Disposición adicional séptima que «cuando, los Estatutos de Autonomía atribuyan a los órganos jurisdiccionales radicados en la Comunidad Autónoma el conocimiento de los recursos contra la calificación de títulos sujetos a inscripción en un Registro de la propiedad de la Comunidad, corresponderá al Presidente del Tribunal Superior de Justicia la resolución del recurso. El Presidente resolverá definitivamente en vía gubernativa cuando el recurso se funde en el Derecho Civil, Foral o especial privativo de la Comunidad Autónoma. En otro caso, su decisión será apelable conforme a lo dispuesto en la Ley Hipotecaria».

Así pues, la competencia para resolver los recursos contra las calificaciones de los Registradores de la propiedad quedaba atribuida en el marco de la Ley Orgánica del Poder Judicial al Presidente del respectivo Tribunal Superior de Justicia siempre que el correspondiente Estatuto de Autonomía encomendara esa misma competencia genéricamente a los órganos jurisdiccionales radicados en la misma Comunidad. Tal presupuesto se cumplía con respecto a Aragón merced a lo dispuesto en el artículo 29. Uno.e) de su Estatuto de Autonomía.

SITUACION CREADA POR LA LEY DE REFORMA

La L.O. 5/96, de 30 de diciembre, se limita a suprimir el artículo 29 (artículo segundo), ocupando esta numeración el artículo 28 de la redacción originaria (artículo tercero).

De acuerdo con lo expuesto en el apartado anterior, habida cuenta de que la atribución de competencia a los órganos jurisdiccionales de la Comunidad en el Estatuto de Autonomía era el presupuesto necesario para la concreción de la competencia del Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Aragón en la resolución de recursos gubernativos contra calificaciones de los Registradores de la propiedad, suprimida aquella atribución, ha quedado suprimida, consecuentemente, la competencia del Presidente.

A nuestro juicio, no se produce sólo, en esta materia, una supresión de la competencia del Presidente del Tribunal Superior en relación con los recursos fundados en Derecho Civil especial o foral, sino la supresión de su competencia para conocer de todo recurso gubernativo.

Creemos que es así porque, aunque la Ley Orgánica del Poder Judicial (Disposición Transitoria Segunda, 1.) establecía que, una vez en funcionamiento los Tribunales Superiores de Justicia, desaparecerían las antiguas Audiencia

Territoriales (a las que correspondía resolver los recursos gubernativos conforme a lo dispuesto en el artículo 118 del vigente Reglamento Hipotecario), no se contiene en su texto ninguna norma por la que se atribuyan globalmente a los Tribunales Superiores de Justicia las competencias anteriormente ejercidas por las Audiencias Territoriales. Antes al contrario, se hace una detallada atribución de competencias, contemplando en concreto la relativa a los recursos contra la calificación de los Registradores de la propiedad en la referida Disposición adicional Séptima. Por tal motivo, creemos que, en este momento, los artículos 112 y ss. del Reglamento Hipotecario han quedado sin posible aplicación en Aragón al carecer el Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de la competencia que en tales preceptos se atribuye al Presidente de la Audiencia Territorial.

Si esta situación podría considerarse menos grave en relación con materias ajenas al Derecho propio de Aragón, en las que, en definitiva, resolvía en último término la Dirección General de los Registros y del Notariado por interesar cierta uniformidad de doctrina, es realmente preocupante en relación con recursos fundados en normas del Derecho propio de Aragón, respecto de las cuales nos exponemos a soluciones dictadas por un órgano que no vive a diario la peculiar experiencia jurídica aragonesa.

SOLUCION DE LA SITUACION PLANTEADA

Teniendo en cuenta que la Ley Orgánica del Poder Judicial parte siempre del presupuesto de la asunción de competencias en el propio Estatuto de Autonomía, parece que la mejor solución ha de ser la de «reformar la Ley de reforma, dejando sin efecto la supresión del artículo 29 del Estatuto, en su redacción anterior a la reforma. Debe tenerse en cuenta que se trataría no de una Ley de reforma del Estatuto, sino de una corrección de la propia Ley de reforma, para subsanar un «lapsus» del legislador.

Otra vía podría ser la de una ley de carácter procesal, dictada al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.61 de la Constitución, limitada, por tanto, a las especialidades procesales que vinieran determinadas por las particularidades del Derecho sustantivo. Sobre ser un procedimiento más largo, no aseguraría la efectiva solución problema, al dejar en el aire si con tal disposición se cumplía el presupuesto exigido en la Ley Orgánica para la atribución de competencia al Presidente del Tribunal Superior, al menos en lo que se refiere a los recursos contra las notas de calificación de los Registradores de la propiedad.

En cualquier caso, es un tema que escapa a nuestra capacidad y competencia. Lo que sí parece urgir es encontrar una respuesta pronta y eficaz al problema planteado.»

El Presidente de este Tribunal Superior de Justicia en expediente gubernativo 4/1997 sobre fiducia sucesoria aragonesa, dictó resolución de 19 de noviembre del mismo año que en lo que interesa a los fines de este auto, dice así:

«Noveno.— Por último, en relación con el recurso que se resuelve, se considera conveniente analizar, siquiera brevemente, la incidencia que en el sistema de los recursos gubernativos ha supuesto la supresión del artículo 29 del Estatuto de Autonomía de Aragón, operada por la entrada en vigor de la Ley Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre, de

Reforma de la Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, del Estatuto de Autonomía de Aragón, modificada por la Ley Orgánica 6/1994, de 24 de marzo, de Reforma de dicho Estatuto.

Establece la Disposición Adicional Séptima de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, que «Cuando los Estatutos de Autonomía atribuyan a los Organos jurisdiccionales radicados en la C.A. el conocimiento de los recursos contra la calificación de títulos sujetos a inscripción en un Registro de la Propiedad de la Comunidad, corresponderá al Presidente del Tribunal Superior de Justicia la resolución del recurso», quien lo resolverá definitivamente en vía gubernativa, cuando el recurso se funde en el Derecho Civil, Foral o especial privativo de la C.A.

En otro caso, su decisión será apelable, conforme a lo dispuesto en la Ley Hipotecaria.

Esa competencia se recogía en el artículo 29.Uno e) del Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, que disponía:

«Uno. De acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica del Poder Judicial, las competencias de los órganos jurisdiccionales en Aragón se extienden:

e) A los recursos gubernativos sobre calificación de documentos referentes al Derecho civil aragonés, que deban tener acceso a los Registros de la Propiedad».

La supresión dispuesta en el artículo segundo de la Ley Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, del artículo 29 del Estatuto de Autonomía de Aragón, ha planteado la duda sobre la subsistencia de la competencia que el derogado artículo 29 atribuida al Presidente del Tribunal Superior de Justicia para la resolución definitiva de los recursos gubernativos en los términos establecidos en el apartado e) del artículo 29, ahora «suprimido».

Duda que sólo cabe resolver desde una triple perspectiva: constitucional (arts. 117.3, 149.8 y 152 de la Constitución); estatutaria (art. segundo, de la Ley Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre) y orgánica (Disp. Adicional 74 de la LOPJ), en el sentido de que suprimida del vigente Estatuto de Autonomía esa competencia, que se hallaba en concordancia con lo establecido en la Disp. Adicional Séptima de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, ha de entenderse derogada, puesto que las leyes posteriores derogan las anteriores (art. 2.2 del Código Civil), salvo reserva que no existe.

La supresión (que supone un «plus» sobre la derogación) de esa competencia recogida en el «Suprimido» artículo 29 del E. de A. de Aragón, devuelve esta clase de medios de impugnación al sistema ordinario de recursos establecido en los arts. 66 de la L.H. y 121 del R.H. a juicio de esta Presidencia (Disp. Adicional Séptima de la LOPJ), vigente; con independencia de la desfavorable valoración que nos merece la pervivencia de ese denominado recurso gubernativo, trámite intermedio que como la experiencia pone de relieve, no evita la interposición del recurso ante la DGRN.»

QUINTO.— El Justicia de Aragón, consciente del problema planteado por la supresión de constante referencia, dirigió a las Cortes de Aragón una Resolución fechada el día 18 de marzo de 1.997, instando la reforma del Estatuto de Autonomía, en la que argumentaba:

«Resolución del Justicia de Aragón dirigida a las Cortes de Aragón el día 18 de marzo de 1997, instando la reforma del Estatuto de Autonomía.

«La entrada en vigor del nuevo Estatuto de Autonomía producida el pasado día 20 de enero ha puesto de relieve un problema de singular magnitud al suprimirse en el nuevo texto toda referencia al contenido del antiguo artículo 29 del Estatuto de Autonomía.

En el artículo 29 se regulaban las competencias de los órganos jurisdiccionales en Aragón, incluyendo la relativa a los recursos de casación y revisión en las materias de Derecho Civil aragonés y la relativa a los recursos gubernativos sobre calificación de documentos referentes al Derecho Civil aragonés, que deban tener acceso al Registro de la Propiedad. La eliminación de este concreto contenido en el nuevo Estatuto implica la desaparición práctica de la casación foral.

Para verificar esta aseveración basta con acudir a la Ley Orgánica del Poder Judicial, cuyo artículo 73.1.a) condiciona la atribución a la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Aragón del recurso de casación foral a la existencia de una previsión expresa en el Estatuto de Autonomía, previsión que ha desaparecido en el nuevo texto.

Por otra parte, el artículo 73.1.b) de la misma Ley Orgánica condiciona también la atribución a la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Aragón del recurso extraordinario de revisión que establezca la ley contra sentencias dictadas por órganos jurisdiccionales del orden civil con sede en la Comunidad Autónoma de Aragón a la existencia de una expresa previsión estatutaria, previsión que ya no existe.

Igual sucede, en último término, con los recursos gubernativos sobre calificación de documentos referentes al Derecho Civil aragonés, que deban tener acceso al Registro de la Propiedad. Para que el Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Aragón pueda resolver definitivamente en vía gubernativa los mismos es preciso que así lo prevea expresamente el Estatuto de Autonomía, según proclama la Disposición Adicional Séptima de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Esta previsión también ha desaparecido en el nuevo Estatuto.

Esta interpretación ha sido ratificada por todos los órganos judiciales con sede en la Comunidad Autónoma de Aragón que hasta la fecha han conocido de este asunto. En primer lugar el propio Tribunal Superior de Justicia de Aragón que se pronunció públicamente en el mes de enero reclamando una reforma que reintrodujera el contenido de este artículo suprimido. En segundo lugar, la Sección Cuarta de la Audiencia Provincial de Zaragoza. Y en fechas recientes, el Juzgado de Primera Instancia n.º 2 de Zaragoza. Estos dos últimos órganos jurisdiccionales han remitido las actuaciones al Tribunal Supremo.

Llegados a este punto caben plantearse dos posibilidades: Acometer ya la reforma del Estatuto o esperar a que el Tribunal Supremo se pronuncie (pues cabría que se declarara incompetente y devolviera las actuaciones a la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Aragón).

En favor de la actuación inmediata de reforma podemos aducir dos argumentos de gran consistencia:

— Parece unánime la opinión judicial en favor de la necesidad de reformar el Estatuto. Esta unanimidad de criterio nos hace suponer que existen muy grandes posibilidades de que el Tribunal Supremo comparta la tesis de los Juzgados y Tribunales aragoneses y se declare competente para conocer de los recursos interpuestos.

— Además, esperar al pronunciamiento del Tribunal Supremo supone dilatar la solución del problema más de un año. Valga como ejemplo el último Auto que conocemos del Tribunal Supremo dictado para resolver un problema de competencia funcional. El Auto es de 21 de marzo de 1995 y resuelve declarando su propia competencia sobre un asunto en el que se había interpuesto recurso de casación en marzo de 1994, es decir, un año antes.

Las consecuencias de la desaparición de la casación foral para nuestro Derecho Civil son muy graves. La casación foral, si bien muy reducida en el número de asuntos, es esencial para fijar nuestra doctrina. Desde esta institución se viene sosteniendo desde hace años, en sintonía con amplios sectores jurídicos, la necesidad de reducir la cuantía que da acceso al recurso de casación foral para facilitar el objetivo de lograr un mayor cuerpo de jurisprudencia. Una interpretación judicial extensa y homogénea ha de redundar en una indudable mejora de la observancia y aplicación del Derecho Civil aragonés

Es por ello preciso en nuestra opinión reaccionar con rapidez y no dilatar la cuestión hasta el año 1998, como sucedería en el supuesto de esperar al pronunciamiento del Tribunal Supremo. Por ello y en ejercicio de la función que el propio Estatuto me atribuye para la tutela del ordenamiento jurídico aragonés, del que es parte esencial el Derecho Civil, insto a las Cortes para articulen el procedimiento parlamentario adecuado a fin de proceder a la aprobación con carácter de urgencia y del modo más consensuado posible de una propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón en la que se incluya el contenido del antiguo artículo 29 del Estatuto, para su tramitación ante las Cortes Generales.»

SIXTO.— En esta situación, con fecha 21 de marzo de 1997 tuvo entrada en el Juzgado de Guardia de esta Ciudad, para ante esta Sala, demanda de Juicio de Revisión contra Sentencia dictada por el Juzgado de 1.ª Instancia n.º 2 de Teruel, con base en el número primero del art. 1796 de la L.E.C.; dándose traslado al Ministerio Fiscal para informe fue evacuado el trámite en la forma siguiente:

«Que, al haberse suprimido el anterior artículo 29 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Aragonesa y no figurar en el vigente, reconocimiento expreso de competencia, del T.S.J. de Aragón en los recursos extraordinarios de casación y revisión, y por otra parte, al no ser la materia litigiosa propia de Derecho Civil Foral Aragonés, resulta obvio que la competencia para el conocimiento del presente recurso corresponde a la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo, conforme al art. 1801 de la L.E.C. en relación con los artículos 56.1 y 73.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial».

En este asunto fue dictado auto por esta Sala con fecha 14 de abril de 1997, cuya fundamentación jurídica decía:

PRIMERO.— *La Procuradora Sra. ..., en representación de Don Antonio, interpone ante esta Sala demanda de*

revisión contra la sentencia dictada con fecha 26 de abril de 1994, por la Ilma. Sra. Magistrada titular del Juzgado de Primera Instancia n.º 2 de Teruel, en autos de juicio de cognición seguidos bajo el n.º 196/93. Ante la interposición de esta demanda se hace preciso examinar la jurisdicción de esta Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Aragón para el conocimiento de la misma, dado que el derecho de acceso a la jurisdicción y a la tutela judicial efectiva, reconocido en el artículo 24.2 de la Constitución española, implica que el Juez o Tribunal ante el que se plantea un asunto tenga atribuida jurisdicción para conocer del mismo, lo cual, a su vez se integra en el derecho del particular al Juez, predeterminado por la Ley — Sentencia del Tribunal Constitucional, Sala Segunda, 30/1997, de 24 de febrero de 1997, fundamento jurídico sexto—. A tal efecto, el artículo 117.3 de la Constitución española previene que «el ejercicio de la potestad jurisdiccional en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo Juzgado, corresponde exclusivamente a los Juzgados y Tribunales determinados por las Leyes, según las normas de competencia y procedimiento que las mismas establezcan». Y, por su parte, el artículo 9.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial previene que «los Juzgados y Tribunales ejercerán su jurisdicción exclusivamente en aquellos casos en que les venga atribuida por ésta u otra Ley», fijando en el apartado sexto el criterio general de improrrogabilidad de la jurisdicción, correspondiendo a los órganos judiciales apreciar de oficio la falta de la misma.

SEGUNDO.— El recurso de revisión, regulado procesalmente en los artículos 1796 y, siguientes de la Ley de Enjuiciamiento Civil, está previsto en la Ley para obtener la modificación de una sentencia firme, de modo que su propia tramitación y prosperabilidad constituye una excepción a los principios de seguridad jurídica, de intangibilidad de las sentencias firmes dictadas por los tribunales y de la autoridad de la cosa juzgada, tanto formal como material. Si el legislador ha previsto una posibilidad de revisión de sentencias firmes lo ha hecho en defensa de la justicia de fondo o material que, eventualmente, puede verse vulnerada por una decisión judicial ganada injustamente, en alguno de los supuestos contemplados en el citado artículo 1796 de la ley procesal.

De ahí la naturaleza excepcional del recurso de revisión, considerado por la jurisprudencia de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo como un remedio extraordinario — Sentencia de 24 de marzo de 1995—, o como un recurso de naturaleza extraordinaria — Sentencia de 23 de marzo del mismo año—, que nunca constituye una instancia más en el curso del proceso — Sentencia de 4 de abril de 1995—. Hasta el punto de que doctrinalmente se viene a estimar más adecuada la denominación contenida en el artículo 1251 del Código Civil, segundo párrafo, cuando afirma que «contra la presunción de que la cosa juzgada es verdad, sólo será eficaz la sentencia ganada enjuicio de revisión», al entender un sector de la opinión jurídica que en la demanda de revisión se insta un auténtico nuevo juicio respecto a la sentencia judicial ya firme.

En este sentido, la Sentencia de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo de 26 de marzo de 1992 es categórica al afirmar: «Es doctrina consolidada de la Sala que el recurso

de revisión por su naturaleza de extraordinario y por cuanto vulnera el principio riguroso y casi absoluto de la irrevocabilidad de los fallos que hayan ganado firmeza, requiere que la interpretación de los supuestos que le integran haya de realizarse con criterio restrictivo, pues lo contrario llevaría a la inseguridad de situaciones reconocidas o derechos declarados en la sentencia, con quebrantamiento del principio de autoridad de la cosa juzgada, sin que sea posible, a través de la revisión, examinar o enjuiciar la actuación procesal del juzgador que dio lugar a la sentencia impugnada, ni pretende una nueva instancia con un nuevo análisis de la cuestión debatida y resuelta»; declaración que se formula con cita y apoyo de las Sentencias de la misma Sala de 3 de mayo, 6 de junio y 25 de septiembre de 1968, 30 de mayo de 1980, 2 de diciembre de 1983, 14 de julio de 1986, 7 de abril y 19 de mayo de 1987, 14 de julio, 3 de noviembre y 21 de diciembre de 1988, 16 de marzo, 5 de abril y 12 de julio de 1989, 24 de diciembre de 1990 y 7 de mayo de 1991.

La revisión, pues, no es una instancia.

TERCERO.— Consecuencia de esa naturaleza extraordinaria del procedimiento de revisión de una sentencia firme es la atribución competencial que fija el legislador para su conocimiento. Con arreglo al artículo 1801 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, «el recurso de revisión se interpondrá ante la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo. No obstante, cuando la sentencia firme impugnada hubiese sido dictada por un Juzgado o Audiencia con sede en una Comunidad Autónoma cuyo Estatuto de Autonomía así lo haya previsto, del recurso de revisión conocerá la Sala de lo Civil del Tribunal Superior de Justicia, de acuerdo con lo previsto en este Título».

Y en concordancia con dicha norma, el art. 73.1.b) de la Ley Orgánica del Poder Judicial, al fijar las atribuciones competenciales de las Salas de lo Civil y Penal de los Tribunales Superiores de Justicia, previene que las mismas conocerán, como Salas de lo Civil «Del recurso extraordinario de revisión que establezca la ley contra sentencias dictadas por órganos jurisdiccionales del orden civil con sede en la Comunidad Autónoma, en materia de Derecho Civil, Foral o Especial propio de la Comunidad Autónoma, si el correspondiente Estatuto de Autonomía ha previsto esta atribución».

Es, por tanto, meridianamente claro que ambas normas, procesal y orgánica, hacen posible que esta Sala conozca de los recursos de revisión contra sentencias firmes dictadas por órganos jurisdiccionales con sede en la Comunidad Autónoma, pero también lo es que ambas remiten a la previsión que al efecto haga el Estatuto de Autonomía. Dichos preceptos son los que llevan a cabo el desarrollo normativo de la norma constitucional establecida en el artículo 117.3 de la Constitución, antes citada.

CUARTO.— El artículo 29.1 del Estatuto de Autonomía de Aragón, en su redacción originaria, aprobada por Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, afirmaba que «De acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica del Poder Judicial, las competencias de los órganos jurisdiccionales en Aragón se extienden:

a) En el orden civil, a todas las instancias y grados, incluidos los recursos de casación y de revisión en las materias de Derecho Civil foral aragonés».

Promulgada la Ley Orgánica del Poder Judicial y definida en ella la competencia de las Salas de lo Civil y Penal de los Tribunales Superiores de Justicia, correspondía a esta Sala el conocimiento de los recursos de revisión contra sentencias firmes dictadas por Juzgados y Tribunales con sede en la Comunidad aragonesa, siempre que el proceso hubiera versado sobre materias de Derecho Civil propio de esta Comunidad, de donde se infería que, en base a dicha regulación, la cuestión a dilucidar en el caso en que se interpusiera una demanda de revisión era la relativa a la materia de que se tratase, siendo competencia de esta Sala cuando aquella era de derecho propio de Aragón.

QUINTO.— Esta regulación ha sido modificada por la Ley Orgánica 5/1.996, de 30 de diciembre, que da nueva redacción a diversos preceptos del Estatuto de Autonomía de Aragón. En dicha Ley, en su artículo segundo, se deroga el contenido normativo del anterior artículo 29 del Estatuto de Autonomía de Aragón, a que se ha hecho puntual referencia en el apartado anterior; éste ha sido el único precepto expresamente suprimido dentro del Capítulo IV del Título I del Estatuto, capítulo referido a la Administración de Justicia. En el artículo tercero se da nueva redacción al artículo 29, en los siguientes términos: «El Tribunal Superior de Justicia de Aragón es el órgano jurisdiccional en que culmina la organización judicial en su ámbito territorial y ante el que se agotarán las sucesivas instancias procesales en los términos del artículo 152 de la Constitución y de acuerdo con el presente Estatuto»; redacción que correspondía al anterior artículo 28.

La nueva regulación priva a la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de la jurisdicción para resolver recursos de revisión, al haber desaparecido la norma expresa de atribución contenida en el anterior artículo 29.1 a) antes citado. A esta conclusión se llega por las siguientes razones:

A) La expresión del legislador que determina que este Tribunal Superior de Justicia es el órgano jurisdiccional en que culmina la organización judicial en su ámbito territorial, es decir, en el territorio aragonés, es únicamente una declaración de índole general relativa a la existencia y ámbito competencial territorial del Tribunal, concordante con la previsión normativa del artículo 70 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, pero no atribuye ninguna competencia al propio Tribunal.

B) El mandato de que ante el mismo se agotarán las sucesivas instancias procesales ha de ponerse en relación con lo establecido en la Ley Orgánica del Poder Judicial, que es norma estatal, de carácter orgánico y de contenido orgánico-judicial, lo que por otra parte está expresamente previsto en el artículo 152 de la Constitución que, tras afirmar que «un Tribunal Superior de Justicia, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo, culminará la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma», y permitir que en los Estatutos de Autonomía se establezcan los supuestos y formas de participación de las Comunidades Autónomas en la organización de las demarcaciones judiciales del territorio, establece que «todo ello de conformidad con lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial y dentro de la unidad e independencia de éste» —artículo 152.1, párrafo segundo—.

C) Dicha referencia a las sucesivas instancias procesales no tiene ninguna relevancia respecto a la atribución competencial para la decisión de un recurso de revisión que, por su propia naturaleza y excepcionalidad, no constituye una instancia procesal, según se ha expuesto en los precedentes fundamentos jurídicos, siguiendo reiteradísima doctrina emanada de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo, a la que igualmente se ha hecho mención.

D) La última parte del precepto contenido en el hoy vigente artículo 29 del Estatuto, de Autonomía de Aragón, cuando expresa que ante dicho Tribunal Superior de Justicia de Aragón se agotarán las sucesivas instancias procesales, de acuerdo con el presente Estatuto, carece de relevancia en relación al recurso de revisión, puesto que en ningún otro precepto de dicho Estatuto se hace ya referencia a la tramitación de los recursos de revisión contra sentencias firmes dictadas por órganos judiciales con sede en esta Comunidad.

Todo ello igualmente podría predicarse respecto del recurso de casación.

SEXTO.— Por todas las razones expuestas procederá la inadmisión a trámite de la demanda formulada por la representación procesal de Don Antonio, de recurso de revisión, al carecer esta Sala de jurisdicción para su conocimiento, entendiéndose que corresponde conocer de la misma a la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo, conforme a lo establecido en el ya citado artículo 1.801 de la Ley, de Enjuiciamiento Civil, en relación al artículo 56.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial; debiendo archivarse sin más trámite las actuaciones.»

SÉPTIMO.— El Boletín Oficial de las Cortes de Aragón n.º 115 de 19 de diciembre de 1997 publicaba la «Propuesta de reforma de la Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Aragón, modificada por la Ley Orgánica 6/1994, de 24 de marzo, y por Ley Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre, de reforma de dicho Estatuto», propuesta dirigida a la mesa de las Cortes de Aragón, del siguiente tenor literal.

«A LA MESA DE LAS CORTES DE ARAGON:

Los Diputados abajo firmantes, pertenecientes a los Grupos Parlamentarios que se indican por cada uno de aquéllos, al amparo de lo establecido en el artículo 61 del Estatuto de Autonomía de Aragón, presentan la siguiente propuesta de reforma del mismo, a los meros efectos de subsanar un error material padecido en la Ley Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre, que omitió, sin que constara voluntad alguna de quererlo hacer, el artículo 29 del texto que era objeto de la reforma introducida por la citada Ley Orgánica.

Las Cortes de Aragón promovieron en la pasada legislatura, por iniciativa conjunta de todos los Grupos Parlamentarios, la reforma del Estatuto de Autonomía que aprobará la Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, y a tal efecto, se constituyó una Comisión especial que, bajo la presidencia del que ostentaba entonces la de la Cámara, elaboró un proyecto que comprendía la modificación total o parcial de diversos artículos del Estatuto originario, mientras que otros muchos se respetaron en su integridad por entenderse que no requerían alteración alguna, coincidiendo los miembros de la Comisión en la conveniencia de mantenerlos

como figuraban redactados. Fue esto lo que se deseaba hacer con el artículo 29 del Estatuto de 1982, que determina las competencias del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, materia de relevancia indiscutible atendiendo a la que tiene el Derecho foral aragonés en el ámbito personal, real y formal del propio ordenamiento.

Sin embargo, al reordenar la enumeración de los artículos del Estatuto para ajustarlos a las modificaciones introducidas, se padeció un error material consistente en la omisión del citado artículo 29 del Estatuto, absolutamente inintencionada porque ningún Grupo tenía, ni desde luego manifestó entonces, voluntad alguna de suprimirlo ni se verificó votación en la que se decidiera eliminar el artículo omitido, sin duda por faltar, se insiste, voluntad política alguna de hacerlo.

Por lamentable que resulte, el error padecido por estas Cortes en aquella ocasión tampoco se advirtió en el Congreso y Senado, aunque tampoco en ninguna de estas Cámaras manifestaron los Grupos propósito de explicar la omisión en el sentido de que fuera consecuencia de una voluntad política deliberada y opuesta a la subsistencia del artículo referido.

No parecería de razón que la Cámara que padeció el error de origen se excusara de procurar su remedio siguiendo el procedimiento previsto para toda reforma estatutaria, a falta de un procedimiento destinado especialmente para corregir errores materiales, pero teniendo que limitar obviamente, el alcance de la modificación, a reparar el error sufrido. Los firmantes consideran que es deber de la Cámara actuar en el sentido que se desprende de esta iniciativa y ello aunque se sostuviera que el Tribunal Superior de Justicia de Aragón mantiene la totalidad de las competencias que venía ejerciendo con anterioridad a la Ley Orgánica 5/1996. Respetando otras interpretaciones, se considera que no basta, desde luego, lo que la LOPJ dispone, para asegurar el mantenimiento de aquellas competencias, criterio que, por cierto, ha sostenido el propio Tribunal Superior de Justicia al declararse incompetente en ocasión reciente. Entienden los firmantes que la mención expresa en el Estatuto de las competencias que se atribuyen al Tribunal Superior de Justicia de Aragón por el artículo 29 del Estatuto de 1982, es el único medio que despejará cualesquiera dudas interpretativas que de procederse como se propone, pueden resolverse sencillamente sin perjuicio de ningún interés ni derecho, de modo que la subsanación que se promueve carece de contraindicaciones y permite alcanzar la seguridad jurídica exigible.

Además, lo que se propone debe entenderse requerido por el artículo 73 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y, en todo caso, por la vocación de suficiencia que es consustancial al contenido y a la naturaleza de un Estatuto. Efectivamente, al hablar dicho precepto de la LOPJ de las competencias que corresponderán, en su caso, a los Tribunales Superiores de Justicia en las materias concedidas, menciona como necesaria la concurrencia de dos requisitos: uno, que el recurso se funde en infracción de normas de Derecho Civil, Foral o Especial propio de la comunidad y otro, que, además, el Estatuto de Autonomía haya previsto esa atribución, lo que no sucedería de conservarse la redacción resultante del yerro padecido.

Como se trata, en suma, de un error material ajeno a cualquier criterio volitivo y así desean hacerlo constar los firmantes, entienden que procede incorporar al Estatuto vigente, como artículo 28 bis, el texto literal del artículo 29 del Estatuto de 10 de agosto de 1982, que seguidamente se transcribe:

«1. De acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica del Poder Judicial, las competencias de los órganos jurisdiccionales en Aragón se extienden:

a) En el orden civil, a todas las instancias y grados, incluidos los recursos de casación y de revisión, en las materias de Derecho civil foral aragonés.

b) En el orden penal y social, a todas las instancias y grados, con excepción de los recursos de casación y revisión.

c) En el orden contencioso-administrativo, a todas las instancias y grados, cuando se trate de actos o reglamentos emanados de la Diputación General y de la Administración de la Comunidad Autónoma, en materia cuya legislación corresponda en exclusiva a las Cortes aragonesas.

d) A las cuestiones de competencia entre órganos judiciales en Aragón.

e) A los recursos gubernativos sobre calificación de documentos referentes al Derecho civil aragonés, que deban tener acceso a los Registros de la Propiedad.

2. En las restantes materias se podrá interponer, citando proceda ante el Tribunal Supremo, el recurso de casación o el que corresponda, según las leyes del Estado y, en su caso, el de revisión. El Tribunal Supremo resolverá también los conflictos de competencia y jurisdicción entre los Tribunales de Aragón y los demás de España.»

Esta propuesta de reforma aparecía suscrita por catorce Diputados del Grupo Parlamentario del Partido Aragonés, tres Diputados del Grupo Parlamentario de Izquierda Unida de Aragón y dos Diputados del Grupo Parlamentario Mixto. En sesión de las Cortes de 16 de abril actual fue rechazada por la mayoría parlamentaria.

OCTAVO.— Ya vigente la nueva redacción del Estatuto de Autonomía de Aragón se produjeron —al menos según el conocimiento de esta Sala— tres anuncios de propósito de interposición de recurso de casación, sobre cuestiones de Derecho Foral Aragonés.

La Sección Cuarta de la Audiencia Provincial de Zaragoza dictó Auto de fecha 28 de febrero de 1997 al haberse presentado escrito anunciando el propósito de interponer recurso de casación basado en infracción preceptos de la Compilación del Derecho Civil de Aragón, en cuya fundamentación jurídica se sostenía que siendo imperativas las normas reguladoras de la competencia funcional, a la vista de lo dispuesto en el art. 238.1.º de la L.O.P.J., debía de acordarse el emplazamiento de las partes ante el Tribunal Supremo para el conocimiento del recurso porque el Estatuto de Autonomía de Aragón, reformado, no recogía la competencia funcional a favor de la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Aragón.

El Juzgado de Primera Instancia n.º 2 de Zaragoza en Auto de fecha 4 de marzo de 1997 dictado en actuaciones en las que se anunció el propósito de interponer recurso de casación «per saltum», acordó en su parte dispositiva tener por preparado el recurso de casación, ordenando la remisión de los autos a la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo, emplazando a las partes para que comparecieran ante la misma.

La Sección Segunda de la Audiencia Provincial de Zaragoza dictó auto con fecha 20 de marzo de 1997 acordando la remisión de los autos al Tribunal Supremo al entender que era el Alto Tribunal quien debía de conocer del recurso de casación anunciado. Eran los autos 298/95 del Juzgado de Primera Instancia n.º 1 de Calatayud.

NOVENO.— Estos últimos autos de la Sección Segunda de esta Audiencia Provincial fueron registrados en la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo con el n.º 1909/97, dándole traslado al Ministerio fiscal para informe sobre competencia, trámite que fue evacuado en la siguiente forma:

«EL FISCAL, en el recurso de casación n.º 1909/97, interpuesto por la representación de D.ª ... y ... contra sentencia número 241, de fecha 12 de Abril de 1997, dictada por la Sección Segunda de la Audiencia Provincial de Zaragoza, en recurso de Apelación n.º 790/96, procedente de los autos de menor cuantía sobre Tercería de dominio 298/95 del Juzgado de Primera Instancia n.º 1 de Calatayud, INFORMADA de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1709 de la ley de Enjuiciamiento civil, que éste recurso plantea NUMEROSOS PROBLEMAS, pues el motivo primero se funda en la interpretación errónea del art. 37 párrafo 3, de la Compilación de Derecho Civil de Aragón, con lo que según el art. 1730 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, correspondería el conocimiento del recurso al Tribunal Superior de Justicia de Aragón, pero el problema se complica pues art. 73 de la LOPJ en su número 1 apartado a), atribuye esta competencia cuando el correspondiente Estatuto de Autonomía haya previsto esta atribución, lo que no exige el art. 1730 de la Ley de Enjuiciamiento Civil redactado por la Ley 10/92 de 30-4, y además se complica más porque el art. 29, n.º 1, apartado a), de Autonomía de Aragón, aprobado por Ley orgánica 8/1982, de 10 de Agosto, sí atribuía esta competencia, pero el Estatuto de Aragón ha sido modificado por Ley Orgánica 5/1996 de 30 de Diciembre, y en su artículo 2, ha derogado NO SABEMOS el MOTIVO el art. 29, quedando sólo el anterior art. 28, que pasa a ser ahora 29, con lo que el Estatuto de Autonomía de Aragón dice ahora que «El Tribunal superior de Justicia de Aragón es el órgano jurisdiccional en que culminó la organización judicial en su ámbito territorial y antes el que se agotarán las sucesivas instancias procesales en los términos del art. 152 de la Constitución, y de acuerdo con el presente Estatuto» y como el art. 152 de la Constitución dice «sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 123 las sucesivas instancias procesales, en su caso, se agotarán ante órganos judiciales radicados en el mismo territorio de la Comunidad Autónoma en que esté el órgano competente en primera Instancia». No exigiendo la Constitución para conocer del recurso de casación en materia foral, que esté prevista en esta atribución en el Estatuto, y como el art. 35 n.º 4 del Estatuto de Aragón dice que es competencia de la Comunidad Autónoma de Aragón, la conservación, modifica y desarrollo del Derecho Civil Aragonés, parece que la derogación del art. 29 del Estatuto, no implica que el Tribunal Superior de Justicia de Aragón, haya perdido competencia en materia de Derecho civil Foral, y la cláusula general del antiguo art. 28 del Estatuto, hoy 29, en relación con el art. 152 de la Constitución y 1730 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, nos lleva a la conclusión, y así INFORMAMOS de acuerdo con el artículo

1731 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, que es competente para conocer del presente recurso la Sala de lo Civil del Tribunal Superior de Justicia de Aragón».

Llama poderosamente la atención, habida cuenta del contenido del art. 2 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal en cuanto al principio de unidad de actuación, que en el dictamen emitido en los autos a que se refiere el fundamento sexto de esta resolución, se sostuviera por el Fiscal en el dictamen que se acaba de transcribir que la competencia corresponde a esta Sala, postura también defendida por la Fiscalía de esta Tribunal, en contra de la que en principio mantuvo.

Tras el dictamen del Fiscal y oídas las partes, las Sala de lo Civil del Tribunal Supremo dictó con fecha 10 de febrero del año actual el Auto cuya fundamentación jurídica y parte dispositiva son del siguiente tenor literal:

«FUNDAMENTOS DE DERECHO

1.— Se plantea ante esta Sala, con ocasión del trámite previsto en el art. 1731 LEC, si la competencia para conocer del presente recurso de casación, fundado conjuntamente en infracción de normas de Derecho civil común y de Derecho civil foral aragonés, concretamente el art. 37 — párrafo tercero— de la Compilación de Derecho civil de Aragón (motivo primero), e interpuesto contra una sentencia dictada por la Sección Segunda de la Audiencia Provincial de Zaragoza, corresponde a esta Sala o, por el contrario, a la Sala de lo Civil del Tribunal Superior de Justicia de dicha Comunidad Autónoma.

2.— En el estado de cosas anterior a la reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón por la Ley Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre, la cuestión no suscitaba dudas sobre la competencia, en tal caso, de la Sala de lo Civil del Tribunal Superior de Justicia, ya que el art. 29.1 a) de dicho Estatuto de Autonomía, desde su redacción originaria según la Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, extendía las competencias de los órganos jurisdiccionales en Aragón, en el orden civil, «a todas las instancias y grados, incluidos los recursos de casación y de revisión, en las materias de Derecho civil foral aragonés», mientras que por su parte el art. 54.1 a) de la Ley de Demarcación y de Planta Judicial de 1988, y más tarde el art. 1730 LEC en su redacción según la Ley 10/92, resolvieron el problema de los recursos fundados conjuntamente en infracción de normas de Derecho común y foral atribuyendo la competencia a la Sala de lo Civil del Tribunal Superior de Justicia.

3.— Sin embargo, el problema surge porque la indicada Ley Orgánica de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón ha eliminado de su texto el contenido del antiguo artículo 29, pasando a ocupar este número de articulado el contenido del antiguo artículo 28, de la misma forma que ha sucedido con los artículos 27, 26 y 25, que pasan a recoger los contenidos de los antiguos artículos 26, 25 y 24 según dispone el artículo 2 de dicha Ley Orgánica de reforma. La consecuencia de todo ello es que el texto actualmente vigente del Estatuto de Autonomía de Aragón no contiene una expresa atribución competencial, en materia de recurso de casación civil por infracción de normas de derecho foral, a la Sala de lo Civil del Tribunal Superior de Justicia, limitándose su artículo 29, reproducción del antiguo artículo 28, a establecer que «El Tribunal Superior de Justicia de Aragón es el órgano jurisdiccional en que

culmina la organización judicial en su ámbito territorial y ante el que se agotarán las sucesivas instancias procesales en los términos del artículo 152 de la Constitución y de acuerdo con el presente Estatuto». Y como quiera que el art. 73.1 LOPJ atribuye a las Salas de lo Civil y Penal de los Tribunales Superiores de Justicia, como Salas de lo Civil, la competencia para conocer del recurso de casación «siempre que el recurso se funde en infracción de normas de Derecho Civil, Foral o Especial propio de la Comunidad, y cuando el correspondiente Estatuto de Autonomía haya previsto esta atribución», y a su vez el art. 1686 LEC atribuye a estas mismas Salas la competencia para «conocer de los recursos de casación en los supuestos de infracción de las normas del derecho civil, foral o especial propio de las Comunidades Autónomas en cuyo Estatuto de Autonomía se haya previsto esta atribución», se suscitan serias dudas en torno a la competencia de la Sala de lo Civil del Tribunal Superior de Justicia de Aragón para seguir conociendo de los recursos de casación por infracción de normas de Derecho civil foral aragonés.

4.— En una primera aproximación interpretativa, estrictamente literal, cabría afirmar que efectivamente la Sala de lo Civil del Tribunal Superior de Justicia de Aragón carece en la actualidad de dicha competencia. Ni el artículo 152.1, párrafo segundo, de la Constitución, que en principio contemplaba los Tribunales Superiores de Justicia sólo para las Comunidades Autónomas que se constituyeran por la vía del artículo 151 (SSTC 72/89 y 38/82), limitándose a declarar que culminarían la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, «sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo», ni el art. 35.1-4.ª del Estatuto de Autonomía de Aragón, que atribuye a la Comunidad Autónoma competencia exclusiva para la conservación, modificación y desarrollo del Derecho civil aragonés, pueden tomarse como atributivos de una competencia judicial que la propia Constitución, en su art. 122.1, reserva a la LOPJ (SSTC 56/90, 62/90 y 254/94, está última declaratoria de la inconstitucionalidad del art. 733 LEC), pareciendo bastante claro que dicho art. 35.1-4.ª se refiere a la competencia legislativa, en concordancia con el art. 149.1-8.ª de la Constitución, y no a la judicial. Y tampoco parece convincente que la coma del art. 73.1 a) LOPJ antes transcrito («..., y cuando el correspondiente Estatuto de Autonomía...») pueda interpretarse como significativa de dos requisitos alternativos y no conjuntos, pues no encajaría en el sistema de la LOPJ ni de la propia Constitución, especialmente si se recuerda su configuración del Poder Judicial como poder exclusivamente estatal (arts. 122, 123, 149.1-5.ª y 152 y SSTC 25/81, 38/82, 56/90 y 62/90), que un Estatuto de Autonomía atribuyera al Tribunal Superior de Justicia la competencia para conocer del recurso de casación civil en todo caso, es decir al margen de la naturaleza común o foral de la norma supuestamente infringida e incluso aunque la Comunidad Autónoma de que se trate careciera de Derecho civil propio.

5.— *No obstante, la tarea interpretativa de las normas no puede detenerse en lo puramente literal o gramatical. Muy al contrario, el art. 3.1 del Código Civil añade a este elemento de interpretación el sintáctico-sistemático («contexto»), el histórico («antecedentes históricos y legislativos») y el sociológico («realidad social del tiempo en que*

han de ser aplicadas»), imponiendo a su vez sobre todos ellos («fundamentalmente») el del espíritu y finalidad de la norma (elemento teleológico), sin que, a su vez, la falta de mención expresa del elemento lógico pueda tomarse, según opinión unánime de la doctrina, como equivalente a su exclusión.

La cuestión, por tanto, consiste en determinar si, combinando todos estos elementos de interpretación, debe igualmente llegarse a la conclusión de que la reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón de 1996 ha privado al Tribunal Superior de Justicia de la competencia para conocer del recurso de casación por infracción de normas de derecho civil foral.

Para resolver tal cuestión debe tenerse en cuenta, ante todo, que Aragón ha sido uno de los territorios españoles con indiscutible Derecho civil propio. De Aragón fue el único Apéndice de los previstos en el art. 6 de la Ley de Bases de 1888 que llegó efectivamente a ser ley en 1925; de 1967 data la Compilación de Derecho Civil de Aragón que sustituyó al Apéndice; en Zaragoza se celebró, en 1946, el Congreso Nacional de Derecho Civil en el que se afirmó la realidad y legitimidad del Derecho foral; y Aragón no ha considerado su derecho civil propio como algo estático, sino que después de la Constitución ha modificado su Compilación por Ley 3/1988, de 25 de abril, sobre equiparación de los hijos adoptivos, y por Ley 4/1995, de 29 de marzo, sobre sucesión intestada.

Igualmente ha de tenerse en cuenta, como ya se ha dicho, que el Estatuto de Autonomía de Aragón, en su redacción originaria de 1982, sí atribuía expresamente a los órganos jurisdiccionales de Aragón competencia para conocer del recurso de casación en materias de Derecho civil foral aragonés, así como que la Sala de lo Civil del Tribunal Superior de Justicia de Aragón ha venido ejerciendo pacíficamente esa competencia hasta la reforma del Estatuto de 1996.

Pues bien, todos estos datos, unidos a la consideración de que las reformas del Estatuto de Autonomía de 1994 y 1996 tuvieron como finalidad indiscutible la ampliación de competencias de la Comunidad Autónoma, y no su reducción («La reforma del actual Estatuto redescubre nuestra identidad histórica», dice la Exposición de Motivos de la L.O. 5/96, que igualmente habla de «trabajar por la recuperación de su constante histórica» o de que «Aragón encuentre la plenitud que se pretende como deseable ecuación de libertad para decidir y responsabilidad por lo decidido, dentro del concepto de España»), unidos a la subsistencia del conocimiento del Derecho propio de Aragón como mérito preferente para el cargo de Presidente y Magistrados de TSJ (arts. 30 y 31 EA) y unidos, en fin, a la ausencia de cualquier trabajo o material parlamentario que ni siquiera apuntara a una eliminación de aquella competencia, conducen a afirmar, y así se ha entendido por mayoría en la Junta General de los Magistrados de esta Sala celebrada el 28 de enero último, que la desaparición del contenido del antiguo art. 29.1a) del Estatuto sólo puede tomarse como un defecto de técnica legislativa tan patente como, sin embargo, subsanable por vía interpretativa entendiéndose que, en el caso concreto de Aragón como Comunidad con Derecho civil foral claramente caracterizado

y cuyo Tribunal Superior venía ejerciendo la referida competencia, el vacío creado por la técnicamente desierta reforma de su Estatuto queda cubierto por la previsión de su actual artículo 29 de que ante el Tribunal Superior de Justicia de Aragón se agoten las sucesivas instancias procesales en los términos del artículo 152 de la Constitución, disposición que, siempre en el caso concreto de Aragón, permite entender cumplido el requisito establecido en los arts. 73.1a) LOPJ y 1686 LEC por más que, evidentemente, el recurso de casación no sea una «instancia» más.

En virtud de lo expuesto, LA SALA ACUERDA:

Declarar que la COMPETENCIA para conocer del presente recurso de casación corresponde a la SALA DE LO CIVIL DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN, a la que se remitirán las actuaciones y el rollo de apelación, con testimonio de este Auto y del escrito de interposición del recurso, *previo emplazamiento de las partes para que comparezca ante dicha Sala a el plazo de diez días.*

DÉCIMO.— Como cuestión previa, al tratar de determinar si a la vista de la reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, esta Sala tiene o no competencia funcional para conocer de los recursos de casación cuando exista denuncia de infracción de normas de derecho foral, ha de decirse que no se debe confundir esta cuestión con lo que la Ley Orgánica del Poder Judicial denomina «cuestiones de competencia y regula en los arts. 51 y 52 en relación con los arts. 56 y ss. de la Ley de Enjuiciamiento Civil y, en concreto en los arts. 1686 y 1729 de esta Ley. Estas cuestiones solo pueden plantearse entre órganos judiciales que, además de pertenecer a un mismo orden jurisdiccional, tengan atribuidas competencias funcionales equiparables y este es el sentido del art. 81 de la Ley de Enjuiciamiento Civil al vedar las cuestiones de competencia de una Juez o Tribunal con «su inmediato superior jerárquico». Todo ello viene vinculado al principio constitucional de que todos los ciudadanos tienen derecho al Juez ordinario predeterminado por la Ley, según reza el art. 24.1 de la Constitución Española.

UNDÉCIMO.— La inclusión en los fundamentos de este auto de las resoluciones que han quedado transcritas, tiene como finalidad aportar distintos puntos de vista en orden al alcance y consecuencias de la reforma estatutaria, todos ellos provenientes de estamentos de relevancia en la vida jurídica; más si se tiene en cuenta que ésta va a ser la primera ocasión en que esta Sala tiene la oportunidad de pronunciarse sobre la cuestión de su debatida competencia para conocer de los recursos de casación. Ya se pronunció en materia de recurso de revisión y aunque los argumentos expuestos para rechazar su conocimiento son de plena aplicación al recurso de casación es lo cierto que de forma directa no ha tenido hasta este momento oportunidad de manifestarse.

Frente a los anteriores criterios que mantienen que esta Sala ha perdido su competencia para conocer de los recursos de casación y revisión por mor de la reforma introducida en el Estatuto de Autonomía de Aragón, la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo ha resuelto en el Auto dictado con fecha 10 de febrero del año actual, que esta Sala conserva la competencia que le atribuyera el Estatuto de 1982.

No obstante, sin perjuicio del respeto y, en su caso, del acatamiento que en su día haya de hacerse respecto de la decisión última del tribunal Supremo por consecuencia de la

estructura jerárquica de los órganos de la jurisdicción establecido en el art. 123 de la Constitución, esta Sala considera un deber exponer su convicción acerca de la cuestión, tras una profunda reflexión, en aplicación estricta de la legalidad y como descargo de conciencia ética profesional.

DUODÉCIMO.— Conviene recordar que el Auto de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo responde al criterio de la mayoría de los componentes de la Sala reunidos en Junta General; es decir, no hubo unanimidad y debe también recordarse que quedó a salvo la independencia de cada Sección para el enjuiciamiento y resolución de cada proceso en la forma que dispone el art. 264.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Por ello esta Sala cuando recibió los autos en los que tal resolución fue dictada, tuvo por interpuesto el recurso de casación para aquel asunto por haberlo así acordado el Tribunal Supremo y habida cuenta, además, del contenido del art. 123 de la Constitución Española. Pero afirmó que, carecía de competencia para conocer de los recursos de casación, advirtiendo a las partes de la posible nulidad de su resolución.

Los fundamentos segundo, tercero y cuarto del Auto del Tribunal Supremo centran exactamente el problema y hacen pensar que la conclusión que de ellos se va a obtener no va a ser otra que la de la declaración de la pérdida de competencia de esta Sala para conocer de los recursos de casación. Pero es el caso que en el fundamento quinto se produce un quiebro dialéctico que conduce a la solución contraria que en principio se intuía: se declara la competencia de esta Sala para el conocimiento del recurso.

DECIMOTERCERO.— La cuestión a decidir en este trámite consiste en definir si a la vista de la reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, esta Sala tiene competencia funcional para el conocimiento de un recurso de casación. sólo en el supuesto en que dicha cuestión sea resuelta en sentido afirmativo, podrá entrarse a determinar si, por razón de la materia, la competencia es de esta Sala Civil del Tribunal Superior de Justicia, en un recurso en que se denuncia la infracción de normas de derecho civil común y del derecho civil especial de Aragón. Ello es así porque la existencia de competencia funcional para la resolución de recursos de casación constituye un «prius» respecto a la aplicación del art. 1731 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, que sólo tiene sentido y eficacia normativa respecto de las Salas de lo Civil de los Tribunales Superiores de Justicia dotadas de competencia para la resolución de recursos de casación, que no son todas las orgánicamente constituidas.

Por consiguiente, no podemos comenzar la argumentación por el trámite procesal establecido en dicha norma, sino por la exégesis de los preceptos constitucionales y orgánicos configuradores de la jurisdicción y competencia de los Tribunales.

DECIMOCUARTO.— La interpretación de las normas jurídicas ha de hacerse atendiendo al sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquéllas. Así viene establecido en el art. 3.1 del Código Civil, integrante del Título preliminar, que por ello tiene vocación de generalidad pero es más que dudoso que cuando se trata de normas de derecho procesal, por tanto, de

orden público procesal, pueda acudir a él para atribuir competencias que no están expresamente reconocidas en la Ley.

De esta regla hermenéutica se desprende que la finalidad del intérprete ha de ser la búsqueda del espíritu de la norma, la «voluntas legis», para seguidamente proceder a su aplicación al caso; pero esa voluntad se extrae, primeramente, del sentido propio de las palabras del legislador, máxime cuando se trata de una modificación de una ley preexistente, que considera los términos en que se venía expresando la norma jurídica y que ha pretendido establecer una diferente regulación.

En el tema que estamos analizando los términos de la ley son claros, y no pueden conducir, a criterio de esta Sala, a otra conclusión que la ya indicada: la pérdida de la competencia funcional de la Sala de lo Civil del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, para el conocimiento de recursos de casación. Así se desprende de los argumentos que esta Sala expuso en el Auto de 14 de Abril de 1997, que se han reproducido en el presente, en los que ya se afirmaba que, aunque en el caso sometido a debate se trataba de decidir la competencia para conocer de un recurso de revisión, toda la argumentación sobre dicha materia era trasladable a los recursos de casación.

Y los restantes elementos interpretativos a que alude el art. 3.1 del Código civil no parece que puedan conducirnos a otra solución, porque:

A) El contexto y los antecedentes históricos y legislativos, para ser esclarecedores de la voluntad expresada en la norma jurídica, han de ser referidos a la cuestión concreta que es objeto de discusión, a saber, la existencia de un Tribunal de Casación en la Comunidad Autónoma de Aragón; no al arraigo que en la conciencia popular aragonesa tienen las instituciones de derecho sustantivo. Pues bien, dicho Tribunal no fue previsto en norma alguna orgánica a partir del establecimiento en España del Supremo Tribunal de Justicia, en la Constitución de 1812, ni el Reglamento Provisional para la Administración de Justicia de 26 de septiembre de 1835, ni al establecerse el recurso de casación, por Real Decreto de 20 de junio de 1852, ni en la Ley de Enjuiciamiento Civil de 5 de octubre de 1855, ni tampoco en la Ley Provisional Orgánica del Poder Judicial de 1870, y Adicional a aquélla. Al redactar el Apéndice foral para Aragón, 1925, no se hizo referencia procesal alguna, de modo que el legislador aceptó, como cuestión no debatida, que los recursos de casación que pudieran interponerse contra las decisiones de la entonces Sala de lo civil de la Audiencia Territorial de Zaragoza fueran conocidos por la Sala Primera del Tribunal Supremo. Sólo en el proyecto de Constitución Federal del Estado aragonés, de 1833, en los anteproyectos de los Estatutos de Caspe y de los Cinco Notables, ambos de 1936, se regulaba la existencia de un tribunal del Estado, de Casación, o Corte del Justicia respectivamente competentes para el conocimiento de esta clase de recursos; pero dichos proyectos nunca llegaron a ser norma jurídica;

B) El iter legislativo de redacción del Estatuto de Autonomía de Aragón no ha sido, por otra parte, pacífico, pues existían criterios exegéticos respecto de la Constitución de 1978 que excluían la posibilidad de que una comunidad que accedía al autogobierno por la vía del art. 143 de la norma suprema pudiera albergar un Tribunal Superior de Justicia con competencia casacional;

C) La expresión de la voluntad del legislador, como elemento válido de interpretación en cuanto cristaliza y se objetiva en la norma jurídica, tampoco lleva a otra interpretación. Es cierto que la reforma estatutaria de 1996 está concebida para ampliar las competencias de la Comunidad Autónoma, pero en la Exposición de Motivos nada se dice en relación al tema que nos ocupa; y expresamente el legislador decidió la supresión del anterior art. 29 que era, según hemos visto, el que fundaba la competencia de este Tribunal para el conocimiento de recursos de casación. Las dudas que al respecto pudieran sustentarse han quedado aclaradas tras el rechazo mayoritario de las Cortes de Aragón de la proposición de Ley tendente a ser calificado como un defecto de técnica legislativa, en atinada expresión del Tribunal Supremo, hoy debería serlo como una consciente dejación de competencias.

D) La realidad social del tiempo en que la norma ha de ser aplicada, último elemento hermenéutico establecido en el art. 3.1 del Código Civil, es en rigor un instrumento para la interpretación y aplicación actuales de las normas dictadas en tiempos pretéritos, y sirve para conseguir que dichas disposiciones puedan ser aplicadas correctamente, conforme a su espíritu, a situaciones costales que el legislador no pudo contemplar. Mas en todo caso, y aun entendiendo valioso este elemento de interpretación para normas jurídicas recientemente dictadas, y que son, además, modificación de otras anteriores, dicha realidad social aragonesa sólo puede llevarnos a concluir en el deseo de conservar la casación en un Tribunal que culmine la organización judicial en su ámbito territorial, pero no en que tal finalidad se alcance contra lo dispuesto en las Leyes, pues Aragón ha sido históricamente, y lo es, una tierra caracterizada por el respeto y la confianza en el Derecho.

A título de colofón, recordaremos que la Sentencia de la Sala de lo civil del Tribunal Supremo de 10 de abril de 1995, al tratar de la interpretación de las leyes, afirmó que la realidad social del tiempo en que han de ser publicadas las normas no supone la justificación del arbitrio judicial, ni una interpretación laxa de las normas y, desde luego, excluye que se orille la aplicación de la norma vigente al caso concreto. Contiene sólo una llamada a la profundización en el conocimiento de la realidad social para descubrir mejor el espíritu y finalidad de aquélla, en relación a los demás elementos hermenéuticos.

Tampoco se ha creado vacío legal de clase alguna con la supresión del art. 29 del Estatuto, ya que de la Ley resulta de manera clara y terminante que el recurso de casación es propio del Tribunal Supremo cuando no se dan las específicas situaciones de atribución a las Salas de lo Civil y Penal de los Tribunales Superiores de Justicia de las correspondientes autonomías, de acuerdo con los artículos 56. 1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y 1686 y 1729 de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

DECIMOQUINTO.— Las sentencias del Tribunal Constitucional de 23 de julio de 1981 y 4 de mayo de 1982 enseñan que todo el ordenamiento jurídico ha de ser interpretado de forma acorde con la Constitución y ésta en su art. 152.1 dice: «Un Tribunal Superior de Justicia, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo, culminara la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma... Todo ello DE CONFORMIDAD CON LO

PREVISTO EN LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL y dentro de la unidad e independencia de éste».

Hay que acudir por tanto a la L.O.P.J., por mandato expreso de la Constitución, para ver en que forma se regula tal culminación, y así nos encontramos con el art. 73. 1.a) que dice «La Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia, conocerá como Sala de lo Civil del recurso de casación que establezca la ley contra resoluciones de órganos jurisdiccionales del orden civil con sede en la Comunidad Autónoma, siempre que el recurso se funde en infracción de normas de Derecho Civil, Foral o Especial propio de la Comunidad, y cuando el Estatuto de Autonomía hay previsto esta atribución».

La claridad de la norma es tan patente que impide acudir a cualquier criterio interpretativo: si se trata de una infracción de Derecho Foral o especial propio de la Comunidad y así se haya previsto en el Estatuto, del recurso de casación conocerá la Sala de lo Civil del T.S.J.A. Son pues dos los requisitos: que infrinja el Derecho propio y que exista atribución estatutaria de la competencia. No es suficiente la concurrencia alternativa de uno cualquiera de ellos.

Si el Estatuto de Autonomía es una norma institucional básica de una Comunidad Autónoma que regula sus competencias en relación con las del Estado, al disponer la Ley Orgánica 5/96 de 30 de diciembre en su artículo segundo la supresión del art. 229 del Estatuto de Autonomía de 1982, que era el que atribuía a esta Sala la competencia, la consecuencia no puede ser otra que la pérdida de dicha competencia funcional para el conocimiento de los recursos de casación y revisión, aunque tal supresión haya sido debida a un error; y ello porque el art. 117 de la Constitución en sus apartados 3 y 4 impide que los Juzgados y Tribunales ejerzan funciones que no estén expresamente atribuidas por Ley y tal atribución expresa ha desaparecido en el nuevo Estatuto.

De ahí que la previsión del actual art. 29 de que ante el Tribunal Superior de Justicia de Aragón se agoten las sucesivas instancias procesales en los términos del art. 152 de la Constitución, no sea bastante para amparar la Competencia de esta Sala, porque ya vimos que este precepto remite a la L.O.P.J. que exige de forma expresa la atribución estatutaria.

Piénsese como en los Estatutos de Autonomía de Andalucía (art. 48), de Asturias (art. 36), de Cantabria (art. 41), de Castilla-La Mancha (art. 23), de Canarias (art. 25), de Castilla y León (art.22) y de Madrid (art. 46) se dice que ante sus respectivos Tribunales Superiores de Justicia se agotarán las sucesivas instancias procesales —que es lo mismo que ahora dice al art. 29 del Estatuto aragonés— y sin embargo las Salas de lo civil de los TT.SS. U de dichas Comunidades Autónomas no conocen del recurso de casación. Por el contrario los Estatutos del País Vasco (art. 34), Cataluña (art. 19), Galicia (art. 21), Murcia (art. 34), Valencia (art. 21), Navarra (art. 59), Extremadura (art. 43) y Baleares (art. 48), que también agotan ante sus Tribunales Superiores las sucesivas instancias procesales, atribuyen de forma expresa —como sucedía con anterioridad en el Estatuto de Aragón— a sus respectivas Salas de lo Civil el conocimiento de los recursos de casación y revisión.

DECIMOSEXTO.— Esta sala deplora que el defecto de técnica legislativa a que se refiere el Tribunal Supremo en su Auto (fundamento quinto), le haya privado del conocimiento,

de los recursos de casación de los que ha venido conociendo de forma pacífica desde la constitución del Tribunal Superior en el mes de mayo de 1989. Pero tal supuesta deficiencia técnica pudo haber sido corregida, si la Cámara aragonesa hubiere acogido favorablemente la propuesta de reforma del Estatuto que presentaron ante ella Diputados de diversos Grupos Parlamentarios y que ha sido transcrita en el fundamento séptimo de esta resolución. Pero es el caso que la mayoría parlamentaria en sesión celebrada el día 16 de abril de 1998 rechazó la proposición quedando en consecuencia definitivamente suprimido aquel art. 29 del Estatuto de 1982.

La situación creada, como ya se dijo en nuestro Auto de 20 de abril último, ha producido en los Magistrados que integran esta Sala una lógica frustración tanto porque pierden una competencia que tenían atribuida, como porque la pérdida se produce en un momento que estaban intentando que se ampliaran las posibilidades de conocer de recursos de casación en materia de Derecho foral, suprimiendo el requisito de la cuantía tal como hiciera la Comunidad Autónoma de Galicia. Lejos de ello se ha suprimido el art. 29 y a la vista del resultado de la votación de la propuesta de reforma del Estatuto, en la que se aseguraba que la supresión de dicho art. era «un error material ajeno a cualquier criterio volitivo», todo indica que no se trataba de un error, ni siquiera de deficiente técnica legislativa, sino pura y simplemente de la renuncia a un derecho que estaba reconocido en el Estatuto anterior. Habida cuenta de que de conformidad con el art. 12 del nuevo Estatuto «Las Cortes de Aragón representan al pueblo aragonés y ejercen la potestad legislativa esta Sala acata la decisión tomada por la mayoría parlamentaria, como todas las que emanan del pueblo soberano, pero en el terreno jurisdiccional debe de obtener las consecuencias que se derivan

DECIMOSÉPTIMO.— La Sala no quiere terminar sus razonamientos sin dejar constancia expresa de su convencimiento de que «el quiebro dialéctico» del fundamento quinto del Auto del Tribunal Supremo es un reconocimiento expreso a la importancia que concede al Derecho Foral de Aragón, pero tal reconocimiento y aún los de nuestro Derecho, no puede atribuir competencias a los órganos jurisdiccionales de esta Comunidad que no estén expresamente reconocidas en el Estatuto. Estuvieron reconocidas pero ahora no lo están.

También debe decirse que la Sala lamenta las molestias que puedan crearse a las partes, pero al examinar su competencia a la luz de los preceptos que han sido citados, debe de llegar a la conclusión, ya anticipada, de que la reforma llevada a cabo en el Estatuto de Autonomía de Aragón que suprimió el art. 29 del anterior de 1982, la ha privado de la posibilidad de admitir a trámite el presente recurso por falta manifiesta de competencia funcional.

Todo ello teniendo en cuenta, además, que el Tribunal Constitucional en Sentencia 10 1/84 afirmó que «la predeterminación legal del juez significa que la Ley, con generalidad y con anterioridad al caso, ha de contener los criterios de determinación competencial cuya aplicación a cada supuesto litigioso permita determinar cual es el Juzgado o Tribunal llamado a conocer el caso. El ejercicio de la potestad jurisdiccional corresponde exclusivamente a los Juzgados y Tribunales, pero como es obvio, no a cualquiera de ellos en cualquier caso, sino en cada uno de estos a aquél órgano judicial que resulte predeterminado por las leyes, según las

normas de competencia y procedimiento que las mismas establezcan».

Por todo lo expuesto:

LA SALA, POR UNANIMIDAD, ACUERDA: Declarar su falta de competencia funcional para el conocimiento del recurso de casación interpuesto por la Procuradora de los Tribunales Sra. ..., en nombre y representación de D. ..., contra la Sentencia de fecha 2 de febrero de 1998 dictada por la Sección Cuarta de la Audiencia Provincial de esta Capital a la que se remitirán las actuaciones, por entender que su conocimiento corresponde a la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo.

Sin hacer especial pronunciamiento sobre costas.»

TERCERO.— Es cierto que la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo en auto de 10 de febrero de 1998, al que siguieron los de 24 de febrero, 10 y 24 de marzo, 5 y 12 de mayo, 23 de junio, 8 de septiembre de 1998 y 2 de marzo de 1999, ha venido declarando que la competencia para conocer a cada uno de los recursos que se prepararon ante el Alto Tribunal correspondía a esta Sala a la que se remitieron en su momento las actuaciones. Preciso es aclarar que los autos de 10 de marzo y 23 de junio de 1998 fueron dictados en asunto en los que la preparación del recurso era anterior a la entrada en vigor del nuevo Estatuto de Autonomía, por lo que la competencia de esta Sala para conocer los mismos era incuestionable.

Cierto es igualmente que esta Sala entró a conocer de cada uno de aquéllos asuntos que fueron remitidos 'por el Tribunal Supremo —bienes en verdad que con el voto discrepante de uno de los Magistrados que la integran— porque entendió que de no aceptar la competencia en cada caso concreto (véanse a título ilustrativo autos de esta Sala de fechas 14 de julio de 1998 —fun. 3.º— y auto de 17 de mayo de 1999 —fun. 2.º—) provocaría la privación a las personas sometidas a su ámbito jurisdiccional, de su fundamental derecho a obtener la tutela judicial efectiva aún en cauce de recurso extraordinario. Igualmente se tuvieron en cuenta, en amplia interpretación, los art. 123 de la Constitución y 53 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que atribuyen al Tribunal Supremo la condición de «órgano superior de todos los órdenes», pero se dijo en el auto de esta Sala de 19 de mayo de 1999 que el acatamiento al mandato del Alto Tribunal lo era «sin perjuicio de las acciones que cualquier parte procesal implicada en los pronunciamientos efectuados pueda ejercitar en el ámbito de la jurisdicción constitucional».

CUARTO.— Las actuaciones a que se refiere el auto transcrito en el fundamento segundo de esta resolución fueron finalmente remitidas por la Audiencia Provincial al Tribunal Supremo, sin que hasta el momento presente se tenga noticia de que este órgano jurisdiccional haya emitido pronunciamiento alguno, una vez conocidos y analizados los fundamentos y razonamientos, que esta Sala exponía por primera vez, y por los que consideraba que la reforma del Estatuto de Autonomía le había privado de la posibilidad de conocer de los recursos de casación y de revisión.

En consecuencia, se sigue entendiendo que al haber desaparecido del Estatuto de Autonomía la previsión de tal atribución, no puede conocerse del mismo, por cuanto que el art. 117.1 de la Constitución Española somete a los jueces y magistrados «únicamente al imperio de la ley» y en el punto tres determina que «El ejercicio de la potestad jurisdiccional en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado,

corresponde exclusivamente a los Juzgados y Tribunales DETERMINADOS POR LAS LEYES, SEGÚN LAS NORMAS DE COMPETENCIA Y PROCEDIMIENTO QUE LAS MISMAS ESTABLEZCAN», y en el apartado cuarto de forma imperativa se sanciona que «Los Juzgados y Tribunales no ejercerán más funciones que las señaladas en el apartado anterior y las que expresamente les sean ATRIBUIDAS POR LA LEY en garantía de cualquier derecho».

Añádase que el Tribunal Constitucional en Sentencia 101/84, ya citada en el auto de mayo de 1998, afirmó que «la predeterminación legal del juez significa que la ley, con generalidad y con anterioridad al caso, ha de contener los criterios de determinación competencial cuya aplicación a cada supuesto litigioso permita determinar cual es el Juzgado o Tribunal llamado a conocer del caso. El ejercicio de la potestad jurisdiccional corresponde exclusivamente a los Juzgados y Tribunales, pero como es obvio, no a cualquiera de ellos en cualquier caso, sino en cada uno de estos A AQUEL ÓRGANO JUDICIAL QUE RESULTE PREDETERMINADO POR LAS LEYES, según las normas de competencia y procedimiento que las mismas establezcan.

QUINTO.— En todas las resoluciones emanadas del Tribunal Supremo que versan sobre esta cuestión se ha calificado la reforma de Estatuto de Autonomía de esta Comunidad Autónoma como «técnicamente desacertada», desacerto que comporta al ciudadano aragonés una insoportable inseguridad jurídica y unos trastornos que corresponde remediar a la Cámara Legislativa Aragonesa y no a los Tribunales de Justicia.

Frustrada la esperanza que en la Sala produjo la Propuesta de Reforma de la L.O. 8/1982 de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Aragón, modificada por la L.O. 6/1994 de 24 de marzo, y por la L.O. 5/1996 de 30 de diciembre, de reforma de dicho Estatuto, aparecida en el Boletín Oficial de las Cortes de Aragón n.º 115 de 19 de diciembre de 1997, que fue rechazada en sesión de Cortes de Aragón de 16 de abril de 1998, cabe esperar que el nuevo Parlamento de Aragón surgido de las recientes elecciones autonómicas, como legítimo representante del pueblo aragonés, comprenda el problema suscitado y promueva la solución.

Por todo lo expuesto,

LA SALA ACUERDA: Declarar su falta de competencia funcional para el conocimiento del recurso de casación interpuesto por el Procurador de los Tribunales Sr. ..., en nombre y representación de D. ... y D. ..., contra la Sentencia de fecha 23 de febrero de 1999 dictada por la Sección Segunda de la Audiencia Provincial de esta capital, a la que se devolverán las actuaciones por entender que su conocimiento corresponde a la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo.

No ha lugar a efectuar pronunciamiento especial sobre costas.

Lo acuerdan, mandan y firman el Excmo. Sr. Presidente y los Ilmos. Sres. Magistrados que integran la Sala, anunciando voto particular discrepante el Excmo. Sr. Presidente D. Benjamín Blasco Segura y el Ilmo. Sr. Magistrado D. Fernando Zubiri de Salinas.

VOTO PARTICULAR

Que formula D. Benjamín Blasco Segura, Presidente de la Sala, al auto de 5-7-1999 en el Rollo de casación n.º 5/99, al que se adhiere el Ilmo. Sr. D. Fernando Zubiri de Salinas.

Coincido con la Resolución dictada por esta Sala en los tres antecedentes de hecho y con los fundamentos de derecho 1.º y 3.º Pero discrepo del criterio mayoritario concretado en «declarar su falta de competencia funcional para el conocimiento del recurso de casación... contra la Sentencia de 23-2-1999 dictada por la Sección 2.ª de la Audiencia Provincial de esta capital, a la que se devolverán las actuaciones por entender que su conocimiento corresponde a la Sala de los civil del Tribunal Supremo». Por las razones que expondré no me resulta posible compartir la opinión de la mayoría, por lo que, conforme al art. 260, n.º 1 de la L.O.P.J. considero que los fundamentos de derecho de este voto particular, conducentes a la decisión que según mi criterio debieron adoptarse son los siguientes:

PRIMERO.— Forzoso es partir que el tema o cuestión que se somete hoy a debate no es de carácter sustantivo, sino adjetivo, instrumental o procedimental. Consiste, en esencia, en la elección de una de las dos siguientes opciones; o bien se sigue aquella que ha determinado la Sala; cuando para interponer el subsiguiente recurso de casación, emplazadas las partes por el órgano «a quo» para ante esta Sala de lo civil, no debe atenderse dicha actuación o vía a seguir por cuanto, en tales casos, va a declararse la falta de competencia funcional por corresponder al conocimiento de la censura a la Sala de lo civil del Tribunal Supremo, o bien aceptar dicha competencia funcional por causa de los reiterados precedentes sentados por este órgano de la Jurisdicción desde nuestro Auto de 14-7-98 y, por ende, deber de seguirse los correspondientes trámites procesales hasta la resolución del recurso de casación. Bien es verdad que todas nuestras resoluciones de las que luego haremos mención se dictaron en pleitos en los que el Tribunal Supremo, resolvió declarar que «la competencia para conocer del presente recurso («en este caso» decía el fallo otras veces) de casación corresponde a la Sala de lo Civil del T.S.J. de Aragón a la que se remitirán las actuaciones... previo emplazamiento de las partes para que comparezcan ante dicha Sala en el plazo de diez días» y que en este supuesto es la primera vez que tiene que pronunciarse, no por decisión del Alto Tribunal, sino a resultas del emplazamiento que a las partes se les ha efectuado por la Sección Segunda de la Audiencia Provincial de Zaragoza. Sin embargo, un mínimo de coherencia, como posteriormente se expondrá, el reiterado respeto al precedente, obliga a elegir ésta segunda opción, pues resulta cuando menos sorprendente que según sea la designación del Tribunal «ad quem» se tendrá o no competencia funcional para resolver el recurso, condicionamiento no previsto, ni deseado ni realista y altamente dilatorio, ante las circunstancias que ahora se van a constatar, siendo como es, por demás, indivisible la competencia.

SEGUNDO.— El Tribunal Supremo, en muy reiteradas ocasiones en las que ha resuelto la competencia funcional — (Autos de 10-2-98; 24-2-98; 10-3-98; 24-3-98; 12-5-98; 19-5-98; 8-9-98 y 2-3-99)— ha declarado literalmente en todos los casos que «La cuestión, consiste en determinar si, combinando todos los elementos de la interpretación normativa, debe llegarse a la conclusión de que la reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón de 1996 ha privado al Tribunal Superior de Justicia de la competencia, para conocer del recurso de casación por infracción de normas de derecho civil foral.

Para resolver tal cuestión debe tenerse en cuenta, ante todo, que Aragón ha sido uno de los territorios españoles con indiscutible Derecho civil propio. De Aragón fue el único Apéndice de los previsto en el art. 6 de la Ley de Bases de 1999 que llegó efectivamente a ser ley en 1925; de 1967 data la Compilación de Derecho Civil de Aragón que sustituyó al apéndice; en Zaragoza se celebró, en 1946, el Congreso Nacional de Derecho Civil en el que se afirmó la realidad y legitimidad del Derecho foral; y Aragón no ha considerado su derecho civil propio como algo estático, sino que después de la Constitución ha modificado su Compilación por Ley 3/1998, de 25 de abril, sobre equiparación de los hijos adoptivos, y por Ley 4/1995, de 29 de marzo, sobre sucesión intestada.

Igualmente ha de tenerse en cuenta, como ya se ha dicho, que el Estatuto de Autonomía de Aragón, en su redacción originaria de 1982, sí atribuía expresamente a los órganos jurisdiccionales de Aragón competencia para conocer del recurso de casación en materias de Derecho civil foral aragonés, así como que la Sala de lo Civil del Tribunal Superior de Justicia de Aragón ha venido ejerciendo pacíficamente esa competencia hasta la reforma del Estatuto de 1996.

Pues bien, todos estos datos, unidos a la consideración de que las reformas del Estatuto de Autonomía de 1994 y 1996 tuvieron como finalidad indiscutible la ampliación de competencias de la Comunidad Autónoma, y no su reducción («La reforma del actual Estatuto redescubre nuestra identidad histórica», dice la Exposición de Motivos de la L.O. 5/96, que igualmente habla de «trabajar por la recuperación de su constante histórica» o de que «Aragón encuentre la plenitud que se pretende como deseable ecuación de libertad para decidir y responsabilidad por lo decidido, dentro del concepto de España»), unidos a la subsistencia del conocimiento del Derecho propio de Aragón como mérito preferente para el caso de Presidente y Magistrados de TSJ (arts. 30 y 31 EA) y unidos, en fin, a la ausencia de cualquier trabajo o material parlamentario que ni siquiera apuntan a una eliminación de aquella competencia, conducen a afirmar, y así se ha entendido por mayoría en la Junta General de los Magistrados de esta Sala celebrada el 28 de enero último, que la desaparición del contenido del antiguo art. 29.1 a) del Estatuto sólo puede tomarse como un defecto de técnica legislativa tan patente como, sin embargo, subsanable por vía interpretativa entendiendo que, en el caso concreto de Aragón como Comunidad con Derecho civil foral claramente caracterizado y cuyo Tribunal Superior venía ejerciendo la referida competencia, el vacío creado por la técnicamente desacertada reforma de su Estatuto queda cubierto por la previsión de su actual artículo 29 de que ante el Tribunal Superior de Justicia de Aragón se agoten las sucesivas instancias procesales en los términos del artículo 152 de la Constitución, disposición que, siempre en el caso concreto de Aragón, permite entender cumplido el requisito establecido en los arts. 73.1 a) Ley Orgánica del Poder Judicial y 1686 Ley de Enjuiciamiento Civil por más que, evidentemente, el recurso de casación no sea una «instancia» más.

TERCERO.— Ante tan repetida doctrina jurisprudencial, ésta Sala, por autos de 14-7-98 —y en similar sentido los de 3-3-99 y 2-6-99— ha venido señalando— literalmente del primero de los indicados— que el Tribunal Supremo, no en una sola

vez, sino ya en muy reiteradas ocasiones en autos de idéntico contenido conceptual, resoluciones no interlocutorias, definitivas y firmes) que la competencia para conocer de cada uno de los recursos de casación que accedieron a dicho Alto Tribunal, de naturaleza similar al presente correspondiente a esta Sala de lo Civil a la que se han remitido —y se están enviando— las correspondientes actuaciones. Concurrir, pues, una fundamental circunstancia que determina la asunción de la competencia funcional por este órgano jurisdiccional, cual es la reiteración, continuada en el tiempo, de idéntica decisión de aquel Alto tribunal, en resolución de conflictos de derecho privado —en cuyos recursos de casación se denuncia infracción de normas de derecho foral aragonés— señalando como competente para ello a esta Sala, la cual, de mantener el inicial criterio, provocaría la privación a las personas sometidas a su ámbito jurisdiccional de su fundamental derecho a obtener la tutela judicial efectiva, aun en cauce de recurso extraordinario.

Y seguimos diciendo: Sin olvidar la general afirmación de que la interpretación de las normas jurídicas es actividad creadora: el juzgador es conformador y formulador del derecho al que ha de dar realidad en un proceso sin fin, en base a la Ley, con la Ley y más allá de la Ley, es lo cierto que, en la adecuación al caso presente, el criterio que ha sentado nuestro Tribunal Supremo en los autos a los que se ha hecho mención goza del carácter de doctrina jurisprudencial en los términos del art. 1.6.º del Código civil: «...doctrina que, de modo reiterado, establezca el Tribunal Supremo como material. Formalmente porque, según dispone el art. 245 de la L.O.P.J. n.º 1 letra b), las resoluciones de los Tribunales que tengan carácter jurisdiccional se denominarán autos cuando decidan... presupuestos procesales y de esta naturaleza o carácter, goza la fijación de la competencia funcional de los Juzgados y tribunales, por lo que es correcta la decisión de dicho presupuesto por auto e inexigible, por tanto, a través de sentencia para que la jurisprudencia quede conformada y materialmente porque se cumple la prescripción del art. 1, n.º 6 del Código Civil, antes transcrito.

Siendo, por ende, requisitos de la aplicación de la jurisprudencia que existan varias Resoluciones contestes, más de una, así como sustancial analogía entre los hechos de los precedentes y los del supuesto enjuiciado y que la «ratio decidendi» sea la misma, sin consideración a los argumentos circunstanciales o «dictum», como ya señaló la STS de 15-2-82 es claro que la operatividad de dicha fuente complementaria de derecho es indiscutible.

Añádase a ello la constatación de la realidad viva de que tanto el art. 123 de la Constitución Española como el art. 53 de la Ley Orgánica del Poder Judicial señalan al Tribunal Supremo como órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes con jurisdicción en toda España, por ello y por el obligado acatamiento al mandato emanado de sus pronunciamientos y sin perjuicio, naturalmente, de las acciones que cualquier parte procesal implicada en los pronunciamientos efectuados pueda ejercitar en el ámbito de la jurisdicción constitucional es por lo que la Sala en el presente recurso, acepta la competencia funcional.

En resumen: la repetida doctrina del Tribunal Supremo nos obliga a aceptar la discutida competencia funcional en el

presente recurso, competencia, por otra parte, interesada en el caso tanto por el Ministerio Fiscal en su preceptivo informe como por la parte recurrente. Como refiere la Sentencia del Tribunal Constitucional n.º 54 de 1997, de 17 de marzo «en el plano de la legalidad la última palabra corresponde al Tribunal Supremo a quien le está atribuida la función de perfilar la doctrina legal con valor complementario del ordenamiento jurídico (art. 1, 6.º del Código Civil) y por tanto, con significado normativo».

CUARTO.— Sentado cuanto antecede, que esta Sala no ostente competencia funcional cuando el recurso de casación proceda directamente de un órgano jurisdiccional «a quo» y sin embargo la tenga cuando provenga del Tribunal Supremo, por expresa y necesaria declaración de éste, es algo que resulta incoherente e incomprensible. Es razonable de éste, es algo que resulta incoherente e incomprensible. Es razonable presumir que aquel Alto Tribunal, tras ocho Resoluciones idénticas (hasta la fecha), efectuará igual declaración cuando el presente expediente se le remita, para, a la postre, tener que resolverlo esta Sala, lo que obliga a entender que se va producir una dilación innecesaria y, en la medida de lo fundamentado (ex art. 24 Constitución) indebida, pues, como se refirió al principio, no se proscribiera el poder de resolución del recurso, diríamos el fondo, sino la vía, el cauce, el camino a seguir hasta la resolución final del conflicto, lo que, en verdad obliga a aceptar la 2.ª opción de las dos diseñadas en el primer fundamento jurídico. Acorde todo ello con la más pura lógica interpretativa y con la coherencia y congruencia de nuestras propias decisiones.

QUINTO.— Por consiguiente, corresponde declarar la competencia funcional de esta Sala para el conocimiento y decisión del presente recurso de casación, a aceptar dicha competencia e interpuesto y formalizado como ha sido el recurso de casación por la parte recurrente, dar traslado de la copia del mismo a la recurrida y personada, a fin de que pueda formalizar por escrito su impugnación en el plazo de veinte días, durante el cual se le pondrán de manifiesto las actuaciones en la Secretaría.

Por todo ello la parte dispositiva del Auto debía de responder a lo que queda expresado en este último fundamento.

Siendo este el voto particular que formulan y firman al referido auto en su propia fecha.»

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

Cabe destacar, entre los expedientes tramitados sobre normas aragonesas, el relativo a la falta de cumplimiento de alguna de las prescripciones contenidas en las Disposiciones Adicionales de la Ley 11/1996, de 30 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, el relativo a la necesidad de que el Gobierno de Aragón impulse la tramitación de una Ley de lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón en las zonas de utilización predominante de éstas, dando cumplimiento al artículo 7 del Estatuto de Autonomía y el relativo a la necesidad de elaboración por el Gobierno de Aragón de un Proyecto de Ley de Evaluación de Impacto Ambiental. Asimismo, podemos reseñar un expediente

sobre la falta de aplicación del Derecho Comunitario en materia de información medioambiental.

2.1. FALTA DE CUMPLIMIENTO DE LA DISPOSICIÓN ADICIONAL OCTAVA DE LA LEY 11/1996, DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN.

Con ocasión de la tramitación de varios expedientes de queja en materia de disciplina urbanística, se ha puesto de manifiesto la falta de cumplimiento por el Gobierno de Aragón del contenido de la Disposición Adicional Octava de la Ley 11/1996, de 30 de diciembre. Según este precepto, el ejecutivo aragonés tenía el plazo de un año, a contar de la entrada en vigor de la Ley de Administración, para aprobar un Reglamento que regulara el ejercicio de la potestad sancionadora por la Administración.

Por ello, en dos ocasiones (Exptes. DI-592 y 596/98) nos hemos dirigido al Gobierno aragonés formulándole Recordatorio de deberes legales en tal sentido.

2.2. LENGUAS Y MODALIDADES LINGÜÍSTICAS ARAGONESAS.

Nuestra Institución realizó, con fecha 20 de septiembre de 1999, una Recomendación Formal al Gobierno de Aragón al objeto de que se llevaran a cabo las actuaciones necesarias para dar plena efectividad al mandato contenido en el artículo 7.º del Estatuto de Autonomía de Aragón (Exptes. 12, 194 y 198/99):

«MOTIVO DE LAS QUEJAS:

En el primer escrito presentado, con fecha 28 de diciembre de 1998, se aludía a una falta de reconocimiento a hablar en aragonés y a expresarse de este modo en los medios de comunicación. Posteriormente, con fecha 26 de febrero de 1999 se recibió otro escrito que hacía referencia a la no protección de las lenguas que se hablan en Aragón, y por último, el día 16 de marzo de 1999 tuvo entrada en esta Institución un tercer escrito haciendo alusión a que los hablantes de lenguas minoritarias de Aragón no ven reconocidos sus derechos por parte de las instituciones aragonesas. En su momento, ya transmití al entonces Consejero de Educación y Cultura del Gobierno de Aragón el contenido literal de estos escritos.

ACTUACIONES REALIZADAS:

Habiendo examinado los expedientes, con fechas 22 de enero, 22 y 29 de marzo de 1999, respectivamente, estimé oportuno admitirlos con la finalidad de llevar a cabo las gestiones necesarias de información, por lo que los días 22 de enero, 26 de marzo y 7 de abril de 1999, remití escritos al entonces Consejero de Educación y Cultura solicitando informes sobre todos los aspectos a que hacían referencia los sucesivos escritos presentados ante esta Institución.

Aun cuando no se ha obtenido respuesta alguna, por parte de la Diputación General de Aragón, ni a la petición de información, ni a los sucesivos requerimientos llevados a cabo por esta Institución —que han sido reiterados para cada expediente en tres ocasiones, la última el pasado 16 de junio— con todas las salvedades precisas, ya que la falta de respuesta de la Administración hace que únicamente dispongamos de las manifestaciones expuestas en los sucesivos escritos

presentados en esta Institución, estimo conveniente formular las siguientes

CONSIDERACIONES:

El artículo 7 del Estatuto de Autonomía de Aragón dispone que: «Las lenguas y modalidades lingüísticas de Aragón gozarán de protección. Se garantizará su enseñanza y el derecho de los hablantes en la forma que establezca una Ley de Cortes de Aragón para las zonas de utilización predominante de aquéllas.»

Esta protección de las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón se ajusta al mandato constitucional, reflejado en el artículo 3.3 de la Constitución Española, de que la riqueza de las distintas modalidades lingüísticas de España, en su condición de patrimonio cultural, debe ser objeto de especial respeto y protección.

Además, lo dispuesto en el citado artículo 7 del Estatuto de Autonomía establece una doble garantía institucional: Por una parte, que en las zonas de utilización predominante de las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón se garantizará su enseñanza; y por otra, que en estas mismas zonas los derechos de los hablantes serán establecidos mediante ley. Es decir, esta disposición proclama la protección que corresponde a las lenguas y modalidades lingüísticas propias y ordena al legislador que mediante ley, y no otra norma de rango inferior, garantice su enseñanza en las zonas donde predominen, así como que establezca los derechos de sus hablantes

En este mismo sentido, la Ley 3/1999, de 10 de marzo, del Patrimonio Cultural Aragonés, también hace una referencia explícita a las Lenguas de Aragón, contemplando que: «Una ley de lenguas de Aragón proporcionará el marco jurídico para regular la cooficialidad del aragonés y del catalán, lenguas minoritarias de Aragón, así como la efectividad de las respectivas comunidades lingüísticas, tanto en lo referente a la enseñanza de y en la lengua propia, como a la plena normalización del uso de estas dos lenguas en sus respectivos territorios.»

La determinación de cuáles sean las lenguas que tengan carácter oficial en su territorio corresponde efectuarla al legislador aragonés. No obstante, estimo que el respeto a la voluntad de quienes habitan en las zonas donde se hablan estas lenguas debe ser un elemento decisivo, muy a tener en cuenta por el legislador. Se debe considerar la lengua como un elemento cultural de primera magnitud y considerarla como un medio de comunicación entre las personas. En este sentido hay que facilitar su desarrollo de la misma manera que hay que evitar cualquier imposición o que sea considerada como un medio de exclusión.

El reconocimiento expreso de la realidad lingüística de Aragón es un paso necesario para poder otorgar a las lenguas minoritarias la protección y los efectos oficiales que procedan, así como para garantizar los derechos de sus hablantes. Por ello, considero procedente poner de manifiesto el parecer de esta Institución favorable a que se cumpla el mandato legal y se regule el uso y estudio de las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón.

Por todo lo anteriormente expuesto, y en uso de las facultades que me confiere la Ley de las Cortes de Aragón 4/1985, de 27 de junio, he estimado oportuno formular la siguiente

RECOMENDACIÓN:

En relación a las cuestiones planteadas en los sucesivos escritos presentados ante esta Institución, permítame

recomendar a V.E. que se dé cumplimiento a lo establecido en el artículo 7 del Estatuto de Autonomía de Aragón, impulsando la tramitación de una Ley de Cortes que garantice la enseñanza y el derecho de los hablantes de las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón en las zonas de utilización predominante de éstas.

La opinión de esta Institución es que debe fomentarse la utilización de todas las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón como medio de comunicación entre las personas y como seña de identidad cultural. Por contra, debe rechazarse todo tipo de imposición o de exclusión.

Como la Ley reguladora del Justicia de Aragón establece que, en su Informe Anual a las Cortes, el Justicia reflejará las Resoluciones efectuadas «poniendo especial atención en el hecho de que fueran seguidas o no», con objeto de poder concretar en mi Informe Anual cuál es su postura frente a este recordatorio de deberes legales y recomendación, le agradeceré que me comunique su decisión al respecto.»

El Consejero de Cultura y Turismo aceptó la Recomendación reiterando la firme voluntad de su Departamento de impulsar la tramitación de una Ley de Cortes que garantice la enseñanza y el derecho de los hablantes de las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón en las zonas de utilización predominante de éstas.

2.3. NECESIDAD DE UNA LEY DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL.

La tramitación de una queja presentada con relación a la instalación de parques eólicos en el entorno de La Plana llevó a esta Institución a formular una Recomendación sobre la necesidad de elaborar una Ley aragonesa de Evaluación de Impacto Ambiental (Expte. DII-305/98).

«Tuvo entrada en esta Institución escrito de queja que quedó registrado con el número arriba indicado, en el que se hacía alusión a los numerosos proyectos industriales para instalar parques eólicos y sus infraestructuras que están siendo solicitados por diversas empresas en el entorno de La Plana y sus estribaciones. Se manifestaba en el escrito que tales proyectos iban a afectar de forma grave e irreversible a dicho enclave, dado el alto valor paisajístico, biológico y cultural que tiene y que las instalaciones industriales eólicas se instalarían en hábitats que en el futuro pueden encuadrarse en la Red Natura 2000 y considerando que previamente se debería realizar el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan de Conservación de especies de flora y fauna catalogadas.

Por todo ello los presentadores de la queja ponían en duda los informes medioambientales emitidos por los diferentes Departamentos de la D.G.A., por ir en contra de la letra y el espíritu del Decreto 85/90 de la propia D.G.A., de las normas subsidiarias provinciales, de la propuesta de la denominada RENPA que elaboró la Dirección General de Ordenación Rural, del suspendido PORN que incluía la Plana y de las Directivas 92/43/CEE y 74/409/CEE, relativas a la conservación

de los hábitats naturales y de la flora y fauna silvestres, y de conservación de las aves silvestres respectivamente.

Terminaban los promotores de la queja afirmando que la Administración Autonómica no está actuando con la debida iniciativa en la conservación del enclave de La Plana y patrimonio natural que alberga.

Habiéndose examinado el escrito de queja, se acordó admitir el mismo a información con gestiones, y dirigirse al Departamento de Economía, Hacienda y Fomento de la D.G.A. con la finalidad de recabar la información precisa sobre la cuestión suscitada en el mismo.

Con fecha 21 de julio de 1998 y en contestación al requerimiento el Excmo. Sr. Consejero de Presidencia y Relaciones Institucionales remitió informe de la Dirección General de Industria y Comercio cuyo contenido se limitaba a enumerar los pasos que se siguen en la tramitación de los Planes y parques eólicos, en aplicación del Decreto 279/1995, de 19 de diciembre, de la Diputación General de Aragón, por el que se regula el procedimiento de autorización de las instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de la energía eólica, en el ámbito de la Comunidad de Aragón, afirmando que *en la tramitación de los expedientes AT 177/96, PEE 2/96, PEE 3/96, PEE 4/96 y PEE 5/96 se ha respetado la legislación citada y que se está actuando con la debida iniciativa en la conservación del enclave de la Plana, sin olvidar que se está cumpliendo todo lo establecido en el Decreto citado en relación con los informes medioambientales que emanan del Departamento de Agricultura y Medio Ambiente.*

Una vez examinada esta respuesta se constató que sería preciso ampliar algunos aspectos de la misma para poder llegar a una decisión en cuanto al fondo del expediente. En concreto se le solicitó que nos remitiera los informes que en virtud de lo dispuesto en los artículos 6.º y 13.º del Decreto 279/1995, de 19 de diciembre, hubieran emitido los Departamentos y organismos de la Diputación General de Aragón en la tramitación de los siguientes expedientes:

Aprobación del Plan Eólico Estratégico de Derasa

Aprobación de la ampliación del Plan Eólico Estratégico de Derasa

Aprobación del Plan Eólico Estratégico de Parque Eólico Aragón, A.I.E.

Aprobación del Plan Eólico Estratégico de Gamesa

Aprobación del Plan Eólico Estratégico de Molinos del Ebro S.A.

AT-177/96

AT-127/97

AT-267/97

AT-277/97

AT-358/97

AT-359/97

AT-360/97

Este requerimiento se atendió con fecha 22 de octubre de 1998. Con fecha 27 de noviembre de 1998 se publicó en el Boletín Oficial de Aragón la autorización del expediente AT-267/97, volviendo a solicitarse nuevamente los informes que en virtud

de lo dispuesto en los artículos 6.º y 13.º del Decreto 279/1995, de 19 de diciembre, hubieran emitido los Departamentos y organismos de la Diputación General de Aragón en su tramitación.

Esta última solicitud fue atendida con fecha 3 de febrero de 1999.

Para analizar la situación conviene reflejar las autorizaciones concedidas y solicitudes presentadas hasta la fecha en la Plana de Zaragoza.

Autorizaciones:

Se han autorizado cuatro parques eólicos:

Código	Titular	Potencia (MW)	N.º Aerog.	BOA n.º	Fecha BOA	Parque eólico	Términos municipales
AT-177/96	PRENEAL	18	30	64	06-06-97	Acampo de Armijo	Torrecilla de Valmadrid
AT-267/97	Taim-NEG Micon Eólica S.A.,	24	32	138	27-11-98	Plana de la Balsa	Cadrete y María de Huerva
AT-358/97	Taim-NEG Micon Eólica, S.A.	24	32	13	3-02-99	Los Labrados	Cadrete, María de Huerva y Zaragoza
AT-277/97	Taim-NEG Micon Eólica, S.A.	24	32	13	3-02-99	Plana de Zaragoza	Zaragoza
Total		90	126			4	

En la tramitación de estas autorizaciones el Departamento de Agricultura y Medio Ambiente siempre ha emitido informe:

Expte. AT-177/96: el informe concluía que *a los solos efectos ambientales el Parque Eólico Acampo Armijo de 24 MW de potencia situado en Torrecilla de Valmadrid (TM. Zaragoza) y promovido por PRENEAL S.A. se informa desfavorablemente en la ubicación propuesta.*

Exptes. AT-267/97, AT-358/97 y AT-277/97: el informe conjunto indicaba una serie de condiciones que fueron recogidas íntegramente en las correspondientes autorizaciones.

También se han aprobado tres Planes eólicos estratégicos con seis parques más que se hallan parcial o totalmente en la Plana:

	BOA n.º	Fecha BOA	Nombre del Parque eólico	Términos municipales afectados
Derasa	59	26-05-97	Plana de María	María de Huerva
Derasa	59	26-05-97	Valdepinar	María de Huerva
Derasa	59	26-05-97	Bosque alto	Valmadrid, María de Huerva y Zaragoza
Parque Eólico Aragón, A.I.E.	65	09-06-97	La Plana de Zaragoza	Zaragoza
Gamesa	59	26-05-97	Zaragoza	Zaragoza
Gamesa	59	26-05-97	María de Huerva	María de Huerva

Los informes del Departamento de Agricultura y Medio Ambiente señalaban lo siguiente:

— Plan eólico estratégico de DERASA, parque Valdepinar: *establecer un mínimo de 500 m. a la Urbanización Valdepinar. Quitar el aerogenerador n.º 2.*

— Plan eólico estratégico de DERASA, parque Bosque Alto: *retranquear los aerogeneradores hacia el interior de la plana.*

— Plan eólico estratégico de Parque Eólico Aragón A.I.E., parque La Plana de Zaragoza: *no afectar a la vegetación natural en la zona del vértice Torrecilla.*

— Plan eólico estratégico de GAMESA, parque Zaragoza: *zona muy amplia. Es preciso concretar ubicación de aerogeneradores para valorar impactos. En cualquier caso se desaconsejan alineaciones próximas a bosques de pinar o matorral, ubicado en área definida en Decreto 85/90.*

— Plan eólico estratégico de GAMESA, parque María de Huerva: *superficie muy amplia. El impacto depende de la ubicación concreta, donde las afecciones más importantes están en los bordes de la Muela con vegetación natural, cantiles y barrancos esteparios.*

Solicitudes:

Además se están tramitando solicitudes para la instalación de otros dos parques. La Información pública de las solicitudes de autorización se produjo:

	BOA n.º	Fecha BOA	Parque eólico	Términos municipales afectados
AT-359/97 (TAIM)	33	18-03-09	Plana de María	María de Huerva
AT-360/97 (TAIM)	33	18-03-98	Bosque Alto	María de Huerva

Y la de los proyectos:

	BOA n.º	Fecha BOA	Parque eólico	Términos municipales afectados
AT-359/97 (TAIM)	67	10-06-98	Plana de María	María de Huerva
AT-360/97 (TAIM)	71	19-06-98	Bosque Alto	María de Huerva

A ellos hay que añadir tres nuevas solicitudes de Planes eólicos estratégicos con otros tantos parques eólicos que también pudieran afectar a La Plana:

	BOA n.º	Fecha BOA	Parque eólico	Términos municipales afectados
GAMESA 3	146	18-12-98	Lobaco	La Muela, María de Huerva y Zaragoza
Parque Eólico Aragón, A.I.E.—II	132	14-11-97	Montes de Torrero	Zaragoza, Cuarte de Huerva
Desarrollos Eólicos, S.A.	27	7-03-97	Jaulín, Zona 2	Zaragoza y María de Huerva

Resumiendo, se han autorizado 4 parques con 126 aerogeneradores en total y una potencia conjunta de 90 MW. Otros 6 parques están integrados en Planes estratégicos ya autorizados, y se han solicitado 5 más, tres de ellos integrados en otros tantos Planes estratégicos, lo que daría la posibilidad de que pudiera llegar a instalarse un total de 15 parques, si no se producen nuevas solicitudes o ampliaciones de las existentes.

A los hechos anteriores les resultan de aplicación las siguientes CONSIDERACIONES JURÍDICAS:

Primera.— El Decreto 279/1995, de 19 de diciembre, de la Diputación General de Aragón, por el que se regula el procedimiento para la autorización de las instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de la energía eólica, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón, dispone respecto a la tramitación de los Planes eólicos estratégicos lo siguiente:

Art. 5.º Entre la documentación que se exige a la solicitud de autorización de un Plan Eólico Estratégico está su correspondiente Estudio de Impacto Ambiental.

Art. 6.º El Departamento de Economía, Hacienda y Fomento solicitará a los de Agricultura y Medio Ambiente, de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes y cualquier otro u organismo de la DGA interesado cuantos informes sean precisos, sin perjuicio de que los interesados puedan instar los trámites procedentes y aportar los documentos oportunos, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958*.

(* Cuando se trate de autorizaciones o concesiones en las que, no obstante referirse a un solo asunto u objeto, hayan de intervenir con facultades decisorias dos o más Departamentos ministeriales o varios Centros directivos de un

Ministerio, se instruirá un solo expediente y se dictará una resolución única.)

Art. 7.º El Consejero de Economía, Hacienda y Fomento vistos los informes emitidos dictará la resolución que proceda.

Y al hacer lo propio respecto a los parques eólicos establece:

Art. 12.º Entre la documentación a aportar por el solicitante figura un Estudio de incidencia ambiental incluyendo como mínimo las afecciones al paisaje, a la vegetación y a la fauna, y en especial a las aves, con indicación de las medidas correctoras previstas si fueran necesarias.

Art. 13.º 1... El Servicio Provincial con carácter simultáneo al inicio del trámite de información pública, solicitará preceptivamente de los Departamentos de Agricultura y Medio Ambiente y de Ordenación del Territorio, Obras Públicas y Transportes informes que serán emitidos en el plazo máximo de dos meses, sin perjuicio de que los interesados puedan instar los trámites procedentes y aportar los documentos oportunos, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958. Se entenderá que todos los informes que no hayan sido emitidos en el plazo citado tendrán carácter favorable.

2. El Servicio Provincial de Economía, Hacienda y Fomento... emitirá informe sobre el expediente, tanto de su adecuación a la normativa de instalaciones industriales y eléctricas como de las alegaciones presentadas y de los informes de otros organismos sobre separatas de su competencia.

3. El expediente será remitido a la Dirección General de Industria y Comercio del Departamento de Economía, Hacienda y Fomento, la cual dictará resolución en el plazo de un mes.

De este modo los informes de los diversos Departamentos de la DGA resultan preceptivos pero no vinculantes, lo cual permite que se produzcan situaciones como la del parque eólico Acampo Armijo (Expte. AT-177/96), autorizado por el Departamento de Economía, Hacienda y Fomento pese al informe contrario del de Agricultura y Medio Ambiente.

En el caso los otros tres (Plana de la Balsa, Plana de Zaragoza y Los Labrados) se autorizaron incorporando íntegramente las condiciones expuestas en el informe de Agricultura y Medio Ambiente, incluyendo además la necesidad de que la empresa promotora presente reformado de proyecto contemplando todas ellas.

Detectamos así un primer problema en el funcionamiento de esta norma. Son varios los intereses que están en juego y también los Departamentos con competencia en esas materias: desde el punto de vista industrial Economía Hacienda y Fomento, desde el medioambiental Agricultura y Medio Ambiente y desde el territorial Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes. Sin embargo el mecanismo de autorización diseñado por el Decreto hace que sea uno de los Departamentos implicados, una de las partes, la que resuelva en caso de discrepancia, lo cual es algo que primero permite poner en duda la objetividad de la decisión y segundo se aleja de lo que habitualmente se legisla en estos casos, y que no es otra cosa que trasladar la discrepancia a un órgano superior para que a la vista de los distintos intereses en juego valore y resuelva.

Así por ejemplo el art. 4.2 del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental dispone que en caso de discrepancia entre el órgano

ambiental y el sustantivo resolverá el Consejo de Ministros, y de forma semejante el art. 4.5 del Decreto 45/1994, de la Diputación General de Aragón, de 4 de marzo, de evaluación de impacto ambiental dispone que en el mismo supuesto resolverá el Consejo de Gobierno.

No podemos dejar de señalar un segundo problema de funcionamiento de este Decreto y es que por vía reglamentaria se está exigiendo la presentación de un Estudio de Impacto Ambiental cuando la Sentencia del Tribunal Supremo de 24/10/96, al anular el art. 4.2 del Decreto 85/1990¹, de 5 de junio, de la Diputación General de Aragón, de medidas urgentes de protección urbanística en Aragón, declaró que *para imponer estas exigencias (que van más allá de lo dispuesto en el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental, que lo exige solo para las actividades señaladas en el Anexo) hubiera sido necesario que la Comunidad Autónoma de Aragón tramitara, aprobara y publicara la correspondiente ley, ya que la atribución de competencia exclusiva en la materia no exime a las Comunidades Autónomas de respetar la soberanía de la ley y de aceptar las limitaciones propias de las disposiciones reglamentarias.*

Segunda.— Los parques eólicos son instalaciones industriales para la generación de energía eléctrica cuya autorización no estaba sujeta al procedimiento de evaluación de impacto ambiental por la legislación vigente en la materia (Real Decreto Legislativo 1302/1986, Real Decreto 1131/1988 y Decreto 45/1994), situación que ha cambiado desde el pasado 14 de marzo, cuando finalizó el plazo de adaptación de la Directiva 97/11/CE DEL CONSEJO, por la que se modifica la Directiva 85/337/CEE relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente.

Puesto que no se ha producido transposición por parte del Estado, la Directiva resulta directamente aplicable y, estando los parques eólicos contemplados en la letra i) del apartado 3 del Anexo II, dado el reparto competencial que recogen la Constitución Española y nuestro Estatuto de Autonomía, la Diputación General de Aragón tendrá que determinar, caso a caso o mediante umbrales o criterios, si el proyecto será objeto de una evaluación (art. 4.2 de la Directiva), teniendo en cuenta los criterios pertinentes de selección establecidos en su Anexo III.

El Tribunal Constitucional ha señalado que las Comunidades Autónomas con competencia en la materia pueden desarrollar su propia legislación en ausencia de un marco normativo básico, al que en su caso habrán de adaptarse si es necesario cuando se promulgue. En el caso que nos ocupa, que Aragón se dote de una Ley de Evaluación de Impacto Ambiental no solo es posible sino que resulta aconsejable por varias razones, algunas ya expuestas:

¹ Las Comisiones Provinciales de Urbanismo podrán exigir que, con carácter previo a su autorización, se proceda a incorporar a la solicitud un estudio de Evaluación de Impacto Ambiental, redactado de acuerdo con lo establecido en el Real Decreto 1131/88.

De acuerdo con lo establecido en los artículos 12, 19 y 73 de la Ley del Suelo, en particular se exigirá estudio de Evaluación de Impacto Ambiental en cualquier transformación de la clasificación del suelo o en el trámite de aprobación de Planes Parciales o Especiales en estas áreas del territorio aragonés.

— Los problemas de aplicación del Decreto 279/1995 puestos de relieve en la consideración primera, en relación con la evaluación de impacto ambiental de los planes y parques eólicos y la resolución de discrepancias.

— El hecho de que desde la aparición de la legislación de evaluación de impacto ambiental es la Diputación General de Aragón quien por reparto competencial de las materias objeto de procedimiento mayor número de ellos viene tramitando (67 por 24 del Estado).

— El que la nueva Directiva aumenta el número de actividades y proyectos sujetos a evaluación, muchos de los cuales habrán de serlo por la Diputación General de Aragón; en concreto existe un volumen importantísimo de solicitudes para la instalación de parques eólicos que tendrán que ser tramitadas en los próximos años.

— El que la Directiva establece también un nuevo mecanismo para dilucidar caso a caso o mediante umbrales o criterios si esos proyectos se someterán o no a evaluación, y dado que muchos de ellos habrán de serlo por la Diputación General de Aragón, parece lógico que sea ella quien establezca cómo va a funcionar ese mecanismo.

— Y finalmente la imposibilidad de predecir cuando se promulgará la transposición de la reiterada Directiva.

A la vista de lo anterior y en uso de las facultades que me confiere la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, considero conveniente formular la siguiente:

Recomendación formal al Gobierno de Aragón para que, en virtud de las competencias que constitucionalmente ostenta, a la mayor brevedad elabore y tramite un proyecto de Ley de Evaluación de Impacto Ambiental en aplicación de la Directiva 97/11/CE, por la que se modifica la Directiva 85/337/CEE, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente.»

El Departamento de Economía, Hacienda y Fomento, por ser materia de su competencia, trasladó la Recomendación al de Agricultura y Medio Ambiente, que finalmente no dio respuesta.

2.4. DERECHO DE INFORMACIÓN EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE.

La falta de cumplimiento del contenido de la Directiva 90/313/CEE, del Consejo, de 7 de junio de 1990, por parte de la Administración aragonesa y la conveniencia de elaborar una norma propia que completara y diera efectividad a esta Directiva y a las normas básicas recogidas en la Ley estatal 38/1995, motivó que dirigiéramos la siguiente resolución al Gobierno de Aragón:

«La Directiva 90/313/CEE del Consejo, de 7 de junio de 1990, sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente, tiene por objeto garantizar la libertad de acceso y la difusión de la información sobre medio ambiente que esté en poder de las autoridades públicas, así como establecer los plazos y condiciones básicas en que se pondrá a disposición dicha información.

Es concretamente la difusión de la información sobre el medio ambiente el aspecto que ha motivado la apertura de oficio de este expediente, ya que hasta la fecha en Aragón, pese a que nuestra Comunidad Autónoma ostenta desde su creación competencias en materia de medio ambiente y a que los sucesivos Gobiernos vienen generando, elaborando y

difundiendo abundante información sobre el tema, nunca se ha elaborado o cuando menos difundido un informe ambiental de carácter general sobre el estado del medio ambiente.

La Directiva, tras establecer conceptos (art. 2), fijar las obligaciones de las autoridades públicas y las condiciones en que se ha de facilitar las solicitudes concretas de información (arts. 3, 4 y 5), en sus arts. 6 y 7 fija las condiciones en que se habrá de divulgar la información de carácter general relativa al medio ambiente:

Artículo 6.

Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para asegurar que la información relativa al medio ambiente en poder de organismos con responsabilidades públicas en materia de medio ambiente y bajo el control de las autoridades públicas se divulgue en los mismos términos y condiciones que los establecidos en los artículos 3, 4 y 5, bien a través de la autoridad pública competente, o directamente por el propio organismo.

Artículo 7.

Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para facilitar al público información de carácter general sobre el estado del medio ambiente, utilizando medios tales como la publicación periódica de informes descriptivos.

Los arts. finales (8 y 9) establecían los plazos y comunicaciones de los Estados miembros a la Comisión. Al respecto hay que señalar que el plazo para la puesta en vigor de disposiciones legales, reglamentarias y administrativas finalizaba el 31 de diciembre de 1992, y que España realizó la transposición, tres años después de finalizado el plazo, por medio de la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, sobre el derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente.

Esta Ley, cuyos art. 1 y 2 tienen carácter básico y que resulta de aplicación supletoria en virtud del juego de competencias que diseñan la Constitución en su art. 149.3 y el Estatuto de Autonomía en el 37.3, incluye entre sus disposiciones una relativa a la difusión periódica de información ambiental. Se trata en concreto del artículo 6:

1. Las Administraciones públicas publicarán información de carácter general sobre el estado del medio ambiente de forma periódica, que tendrá carácter anual en el caso de la Administración General del Estado. La difusión de dicha información se referirá a los extremos comprendidos en el apartado 1 del artículo 2 de esta Ley que afecten a la Administración respectiva y no tendrá más limitaciones que las señaladas en el apartado 1 del artículo 3.

Las entidades de Derecho público facilitarán los datos ambientales de que dispongan a las Administraciones públicas de las que dependan, a los efectos de que éstas puedan cumplir con lo dispuesto en el párrafo anterior.

2. Las Administraciones públicas publicarán la información periódica, de carácter estadístico y agrupada por materias, sobre las solicitudes de información medioambiental recibidas en sus respectivos ámbitos de competencia y, en general, sobre la experiencia adquirida en la aplicación de esta Ley, garantizando en todo caso la confidencialidad de los solicitantes.

El apartado 1 del artículo 2 dice:

A los efectos determinados en el artículo anterior, queda comprendido en el derecho de acceso a la información sobre el medio ambiente toda información disponible por

las Administraciones Públicas bajo cualquier forma de expresión y en todo tipo de soporte material, referida:

a) Al estado de las aguas, el aire, el suelo y las tierras, la fauna, la flora y los espacios naturales, incluidas sus interacciones recíprocas, así como a las actividades y medidas que hayan afectado o puedan afectar al estado de estos elementos del medio ambiente.

b) A los planes o programas de gestión del medio ambiente y a las actuaciones o medidas de protección ambiental.

En este marco legislativo la responsabilidad de la Comunidad Autónoma se perfila bien mediante el desarrollo de una normativa propia tomando como referentes la Directiva y la Ley o bien mediante la aplicación supletoria de esta última, y al objeto que ahora interesa en concreto del artículo 6 y por conexión el 2.

Tanto en un caso como en otro a la vista de lo actuado hasta el momento el resultado y la conclusión es la misma: no se ha dado satisfacción al contenido de la Directiva ni se ha aplicado supletoriamente la Ley puesto que la Administración de nuestra Comunidad Autónoma, como antes se ha dicho, hasta el presente no ha difundido un informe ambiental de carácter general sobre el estado del medio ambiente con el contenido establecido en la Ley, y por tanto tampoco ha cumplido con la obligación que la misma impone de difundir de forma periódica estos datos.

El Estado y diversas Comunidades Autónomas (Andalucía, Cataluña, Madrid y País Vasco) sí que lo han hecho, y para ello, en ocasiones, se han dotado de sistemas de información ambiental que permiten el conocimiento, actualización y difusión de los datos relativos al medio ambiente. Son sistemas al uso, basados a su vez en sistemas de información geográfica (SIG), programas informáticos ya ampliamente difundidos y contrastados sobre un soporte cartográfico en el que se depositan diversas capas de información temática que sirven para realizar análisis, admiten la realización de consultas, bien sea de temática individual o de varias capas de información superpuesta, y permiten una continua actualización de los datos.

Disponer de ellos facilita enormemente la tarea que nos ocupa, divulgar periódicamente los datos relativos al medio ambiente, además de cumplir otras funciones interesantes.

Por ello y en uso de las facultades que me confiere la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, he tomado la siguiente RESOLUCIÓN:

1.º Recordar a la Diputación General de Aragón su deber legal, en aplicación de la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, sobre el derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente, de difundir un Informe General sobre el estado del Medio Ambiente en Aragón, relativo al estado de las aguas, el aire, el suelo y las tierras, la fauna, la flora y los espacios naturales, incluidas sus interacciones recíprocas, así como a las actividades y medidas que hayan afectado o puedan afectar al estado de estos elementos del medio ambiente, a los planes o programas de gestión del medio ambiente y a las actuaciones o medidas de protección ambiental, a las solicitudes de información medioambiental recibidas y, en general, sobre la experiencia adquirida en la aplicación de la citada Ley, garantizando en todo caso la confidencialidad de los solicitantes.

2.º Recordar igualmente a la Diputación General de Aragón su deber legal, en aplicación de la misma Ley, de que

la difusión del informe antecitado tenga carácter periódico. Esa actualización no está sujeta a una periodicidad concreta, aunque lo ideal sería que fuera anual y en cualquier caso no excediera los cuatro años.

3.º Recomendar a la Diputación General de Aragón que ponga en marcha un sistema de información ambiental informatizado sobre soporte cartográfico que permita la recopilación, almacenamiento conjunto, consulta, permanente actualización y elaboración de esa información ambiental y posibilite también la puesta en marcha de sistemas de indicadores ambientales.

4.º Sugerir a la Diputación General de Aragón que, caso de considerarlo conveniente y entre otras razones para dar cobertura a lo anterior, ejercite sus competencias de desarrollo legislativo en aplicación de la Directiva 90/313/CEE y la Ley 38/1995.»

El Gobierno de Aragón aceptó nuestra resolución remitiendo un informe del Consejero de Medio Ambiente en el que se exponía lo siguiente:

«En contestación a lo señalado en el expediente DIII-877/1999-JI, relativo a la aplicación de la Directiva 90/313/CEE, del Consejo, de 7 de junio de 1990, sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente y de la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, sobre el derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente, cúmpleme informar lo siguiente:

La Directiva 90/313/CEE, del Consejo, de 7 de junio de 1990, sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente, impone a los Estados miembros la obligación de establecer las disposiciones necesarias para reconocer el derecho de cualquier persona física o jurídica a acceder a la información sobre medio ambiente que esté en poder de las Administraciones Públicas sin que para ello sea obligatorio probar un interés determinado, fijando un plazo máximo de dos meses para conceder la información solicitada y estableciendo los supuestos en que dicha información puede ser denegada.

Mediante la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, sobre el derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente, se incorpora al ordenamiento jurídico español las normas establecidas en la citada Directiva. Asimismo, la Disposición final segunda de la Ley señala que los artículos 1 y 2 tienen carácter de legislación básica de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 149.1.23 de la Constitución. Esto implica que lo dispuesto en estos artículos debe ser respetado por las Comunidades Autónomas en el posible desarrollo normativo que pudiera realizarse al respecto.

En la Comunidad Autónoma de Aragón, al no haber desarrollado esta materia, son de completa aplicación todos los artículos de la Ley 38/1995.

El motivo de la Recomendación se centra en la difusión periódica por parte de las Administraciones Públicas de la información sobre el estado del medio ambiente recogida en el artículo 6 y que se refiere a los extremos comprendidos en el apartado 1 del artículo 2 de la Ley, además de la publicación, con carácter estadístico y agrupada por materias, de las solicitudes de información recibidas en sus respectivos ámbitos de competencia y, en general, sobre la experiencia

adquirida en la aplicación de la Ley, garantizando la confidencialidad de los solicitantes.

La aplicación de la Ley ha planteado en nuestra Comunidad Autónoma diversos problemas que en la actualidad se están intentando solucionar.

Así un análisis del artículo 6 permite distinguir tres tipos de cuestiones relacionadas con el derecho de acceso a la información:

1.— Información solicitada a título individual por los ciudadanos, las instituciones, los centros de enseñanza, las empresas, etc.

En este sentido, desde la promulgación de la Ley 38/1995, se incrementaron exponencialmente las consultas, hasta el punto de influir notoria y negativamente en el normal desarrollo de las funciones asignadas a la Administración. El análisis de las cuestiones planteadas reveló que un alto porcentaje de las consultas se refería a cuestiones relacionadas con el régimen jurídico de la producción y gestión de residuos, emisiones a la atmósfera y calidad de las aguas.

Para solucionar el problema, se han adoptado diversas medidas, como la edición de folletos específicos de cada tema y la incorporación de la normativa ambiental, tanto estatal como comunitaria, en Internet. Estas medidas han dado un resultado aceptable y permiten en la actualidad atender las consultas que se plantean con celeridad.

2.— En relación con la información estadística exigida por el Ministerio de Medio Ambiente para dar cumplimiento a lo exigido en el artículo 6.2, hay que señalar que con fecha de 11 de febrero de 1998, la Secretaría General Técnica del Ministerio de Medio Ambiente remitió una norma que contenía los criterios metodológicos a considerar para la clasificación de los distintos tipos de información suministrada y los formularios a cumplimentar por parte de las Comunidades Autónomas, todo ello con el objeto de obtener información estadísticas coherentes.

3.— En relación con la información de carácter general sobre el estado del medio ambiente exigida en el artículo 6.1, hay que tener en cuenta la dispersión de competencias existente entre las diversas Administraciones que intervienen en la valoración de las variables ambientales (Departamento de Medio Ambiente y otros Departamentos de la Diputación General de Aragón, Ayuntamiento y Confederaciones Hidrográficas).

Por último, una vez expuesta la situación planteada en la Comunidad Autónoma sobre el acceso a la información en materia de medio ambiente, se le comunica que se acepta la Recomendación y Sugerencia formulada y que por parte del Departamento de Medio Ambiente se van a adoptar las siguientes medidas:

— Incorporar a las bases de datos accesibles a través de Internet todas aquellas informaciones más solicitadas en materia de medio ambiente.

— Instalar, a partir del día 1 de enero del 2000, un programa informático que permita cumplimentar la información exigida por el Ministerio de Medio Ambiente en cumplimiento del artículo 6.2 de la Ley 38/1995.

— Estudiar la posibilidad de coordinar los datos solicitados con sistema de información geográfica.

— Realizar un seguimiento del proceso de ratificación de la Convención de Aarhus, sobre acceso a la información.»

DE LA TUTELA DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO ARAGONÉS

Dimos cuenta en el anterior Informe Anual del cambio de criterio que se ha adoptado en la tramitación de expedientes en el área de Tutela. Con anterioridad, se abría expediente de oficio sobre toda norma reglamentaria con rango de Decreto que se aprobara por el Gobierno de Aragón. A partir de la toma de posesión del nuevo Justicia, sólo se abre expediente con relación a aquellas normas de rango reglamentario cuyo examen se considere de interés.

1. EXPEDIENTES RELATIVOS AL DERECHO CIVIL ARAGONÉS.

Reseñamos en este lugar las actuaciones realizadas en relación con la cuestión de la casación foral y las iniciativas adoptadas por nuestra Institución en dos temas de singular relevancia para el desarrollo y aplicación del Derecho Civil aragonés: La valoración del conocimiento del Derecho Aragonés en los concursos de traslados de Jueces y Magistrados y la elaboración de nuevos planes de estudio de la Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza en los que se incluya el estudio de las instituciones de Derecho Público y Privado aragonés.

1.1. CASACIÓN FORAL.

Hemos dado cuenta en el apartado relativo a las actuaciones en defensa del Estatuto de Autonomía de las diversas vicisitudes producidas a lo largo de 1999 en relación con la casación foral. Nos remitimos a lo allí reseñado.

1.2. VALORACIÓN DEL CONOCIMIENTO DEL DERECHO ARAGONÉS EN LOS CONCURSOS DE TRASLADO DE JUECES Y MAGISTRADOS.

Debemos dar cuenta en este apartado de la solución alcanzada al problema planteado por la decisión inicial del Consejo General del Poder Judicial de ignorar la específica normativa aragonesa relativa a los cursos de especialización en Derecho Aragonés cuando su conocimiento es alegado como mérito por los jueces y magistrados en los concursos de traslado a órganos radicados en el territorio de nuestra Comunidad Autónoma.

De acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica del Poder Judicial y en el Reglamento de la Carrera Judicial, cuando los miembros de la Carrera Judicial deseen alegar como mérito preferente en los concursos de traslados el conocimiento del Derecho civil especial o foral de una Comunidad Autónoma solicitarán del CGPJ su reconocimiento a esos solos efectos, debiendo aportar con la solicitud un título oficial, expedido por la autoridad académica competente que acredite dicho conocimiento. Concluye el precepto citado que la Comisión Permanente del CGPJ valorando la autenticidad y suficiencia del título presentado, reconocerá o denegará el mérito, mediante resolución motivada.

En nuestra Comunidad Autónoma, el párrafo primero del art. 31 del Estatuto de Autonomía dispone que el nombramiento de los Magistrados, Jueces y Secretarios se efectuará en la forma legalmente establecida, siendo mérito preferente el conocimiento del Derecho propio de Aragón. El Decreto 65/1990, de 8 de mayo, de la Diputación General de Aragón, sobre fomento del estudio y de la investigación, que crea la «Cátedra de Derecho Aragonés José Luis Lacruz Berdejo», dispuso la creación de un Curso de especialización en Derecho Aragonés, cuya superación, obteniendo el correspondiente Diploma, serviría para acreditar ante la Administración autónoma y a todos los efectos el conocimiento del Derecho Aragonés. El art. 5 del Decreto establece que *«la Diputación General de Aragón procurará que tanto por la Administración General del estado como por el Consejo General del Poder Judicial se tenga en cuenta la posesión del Diploma del curso referido para la apreciación del conocimiento del Derecho propio de Aragón a que se refiere el art. 31 del Estatuto de Autonomía en los nombramientos de Magistrados, Jueces, Secretario, Notarios y Registradores y en cualesquiera otras situaciones análogas»*. El Decreto 113/1991, de 21 de junio, de la Diputación General de Aragón, sobre obtención de la especialización en Derecho Aragonés y su acreditación, vino a complementar al anterior Decreto en lo relativo a los medios para acreditar la especialización y a los efectos del Diploma, debiendo destacarse que en su art. 1 dispone que *«el Diploma de especialización en Derecho Aragonés, creado por Decreto 65/1990, de 8 de mayo, de la Diputación General de Aragón, servirá para acreditar esta especialización, con arreglo a los arts. 30, 31 y 35.1 cuarto del Estatuto de Autonomía»*.

En este marco legal y reglamentario, un grupo de jueces y magistrados solicitó del CGPJ el reconocimiento como mérito preferente en los concursos de traslado el conocimiento del Derecho Civil aragonés para lo que aportaban como justificación la posesión del «Diploma de especialización en Derecho Aragonés» al que se refieren los Decretos 65/1990, de 8 de mayo y 113/1991, de 21 de junio, petición que fue desestimada por la Comisión Permanente del CGPJ.

Como señalamos en nuestro Informe del año 1998, El Justicia de Aragón, en el ejercicio de su función de tutela del Ordenamiento Jurídico aragonés, se dirigió al Excmo. Sr. Presidente del CGPJ mediante escrito en el que, tras estudiar el marco legal, concluía *«rogándole que, en el marco de sus competencias, adopte cuantas medidas estime pertinentes, para que, en tanto no se aprueben los Convenios a los que se refiere el art. 111 del Reglamento 1/1995, a los jueces y magistrados poseedores del Diploma de especialización en Derecho aragonés, regulado por los Decretos 65/90 y 113/91, del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales de la Diputación General de Aragón, se les reconozca el conocimiento del Derecho civil especial o foral de la Comunidad Autónoma de Aragón como mérito preferente a los efectos de los concursos para provisión de plazas vacantes correspondientes a los órganos jurisdiccionales del territorio de esta Comunidad Autónoma en los términos previstos en el Reglamento 1/95, de la Carrera Judicial.»*

El Pleno del CGPJ en reunión celebrada en Zaragoza, el 27 de octubre de 1999, acordó por unanimidad estimar el recurso interpuesto por el grupo de jueces y magistrados y valorar el repetido «Diploma de especialización en Derecho Aragonés» como título suficiente para el reconocimiento del mérito en los concursos de traslados de Jueces y Magistrados en el territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón. Transcribimos a continuación la fundamentación jurídica del Acuerdo del Pleno del CGPJ:

«Primero.— Es objeto de impugnación en este recurso el Acuerdo de la Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial, adoptado en fecha 10 de noviembre de 1998, en virtud del cual se desestimaba la solicitud formulada por los Magistrados recurrentes relativa al reconocimiento del conocimiento del Derecho Civil Especial o Foral propio de Aragón.

Segundo.— Los recurrentes solicitan la anulación del Acuerdo impugnado en base a las siguientes alegaciones:

1.— Incurrir dicho Acuerdo en vulneración de los criterios establecidos en el Acuerdo del Pleno del Consejo General del Poder Judicial de 14 de octubre de 1998, relativo a los criterios que deben tenerse en cuenta a efectos del reconocimiento del mérito de conocimiento del Derecho Civil Especial de las distintas Comunidades Autónomas.

2.— Incurrir el Acuerdo impugnado en vulneración de la Ley Orgánica 8/1992, de 10 de agosto, por la que se aprobó el Estatuto de Autonomía de Aragón, y de los Decretos 65/1990, de 8 de mayo, 1 113/1991, de 21 de junio, ambos de la Diputación General de Aragón.

3.— Incurrir el Acuerdo recurrido en nulidad de pleno derecho por prescindir total y absolutamente del procedimiento establecido, por inexistencia de la propuesta de la Comisión de Calificación.

4.— Incurrir el Acuerdo cuestionado en nulidad de pleno derecho al aplicar el Acuerdo del Pleno del Consejo General del Poder Judicial de 14 de octubre de 1998, que, a su vez, es nulo de pleno derecho en virtud de la incompetencia del citado Consejo para determinar que los cursos acreditativos del conocimiento del Derecho Civil Foral deban tener una duración mínima de 12 créditos o 120 horas lectivas, y ser esta duración ilógica, irracional y discriminatoria en el caso del Derecho Civil Foral de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Tercero.— El artículo 111 del Reglamento 1/1995, de 7 de junio, de la Carrera Judicial, dispone que los miembros de la Carrera judicial que deseen alegar como mérito preferente en los concursos de traslados el conocimiento del Derecho Civil Especial o Foral de una Comunidad Autónoma deberán solicitar del Consejo General del Poder Judicial su reconocimiento a esos solos efectos, aportando, junto con la solicitud, «un título oficial, expedido por la autoridad académica competente, que acredite dicho conocimiento», especificándose además que «mediante los correspondientes convenios con las Universidades y Comunidades Autónomas podrá procederse a la determinación de los títulos oficialmente reconocidos a estos fines y al establecimiento, en su caso, de las actividades de formación destinadas a la obtención de dichos títulos». Establece igualmente el citado artículo que «la Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial, valorando, a propuesta de la Comisión

de Calificación, al autenticidad y suficiencia del título presentado, reconocerá o denegará el mérito, mediante resolución motivada, a efectos de concurso de traslado».

Como se infiere de la simple lectura del precepto mencionado, la Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial está obligada a valorar la autenticidad y suficiencia del título presentado en justificación del conocimiento del Derecho Especial o Foral de la Comunidad Autónoma de que se trate en cada caso, debiendo partir, al efectuar dicha valoración, de la premisa de que para que el título aportado se considere suficiente y válido a los efectos pretendidos ha de reunir las características de ser un título oficial y, además, haber sido expedido por la autoridad académica competente, pudiendo, en su caso, procederse a la determinación de cuáles sean tales títulos y qué actividades formativas sean necesarias para obtenerlos mediante los correspondientes convenios con las Universidades y Comunidades Autónomas.

A) Respecto del primero de los requisitos mencionados, el de la «autenticidad» del título, el Acuerdo adoptado en fecha 14 de octubre de 1998 por el Pleno del Consejo General del Poder Judicial estableció, acogiendo el criterio de la Comisión de Estudios e Informes, que «por autoridad académica competente a que se refiere el artículo 111 del Reglamento 1/1995, de 7 de junio, de la Carrera Judicial debe entenderse la Universidad pública y la privada, así como la Institución Autónoma correspondiente autorizada para expedir los títulos», y aludió, además, expresamente, al Diploma de especialización en Derecho Aragonés expedido por el Departamento de Presidencia de la Diputación General de Aragón como título merecedor de una consideración especial.

B) Ahora bien, la expedición del título por autoridad competente determina que estemos en presencia de un «título auténtico» de los aludidos por el artículo 111 del Reglamento 1/1995, de 7 de junio, de la Carrera Judicial, pero esto sólo constituye condición necesaria, no suficiente, para poder entender acreditado el mérito en cuestión, pues para poder estimar acreditado el conocimiento del correspondiente Derecho civil especial o foral es preciso, además, según el citado precepto, que el título aportado sea «suficiente».

Respecto del requisito de la suficiencia este Consejo General del Poder Judicial tiene señalado que «la finalidad del legislador al regular el mérito preferente en cuestión no es la de asegurar la existencia de beneficiarios del mérito preferente en cuestión en todo caso y aunque los conocimientos del Derecho civil foral de los Jueces y Magistrados sean escasos o insuficientes, sino, muy al contrario, la de potenciar un conocimiento profundo de las instituciones y características propias del correspondiente derecho civil foral que pueda redundar en una mejora cualitativa de la prestación del servicio público que es, en definitiva, la Administración de Justicia. Por esta razón, aunque —por supuesto— no sea un resultado deseable, no existe obstáculo legal alguno para que, en un momento determinado, sea admisible el hecho de que ningún Juez o Magistrado se beneficie de la aplicación del mérito preferente que estamos analizando por no cumplir los requisitos exigidos para ello».

Asimismo este Consejo ha afirmado su competencia para ponderar qué requisitos y características deben reunir los

títulos expedidos por autoridad legítima (esto es, por la correspondiente autoridad académica) para poder considerar que su mera posesión por el interesado es representativa de la profundidad y suficiencia del conocimiento del Derecho Civil propio de cada Comunidad Autónoma, a los efectos del reconocimiento del mérito preferente en los concursos de traslados de Jueces y Magistrados.

De lo expuesto se desprende que nos encontramos ante un problema de concreción de un concepto jurídico indeterminado, que es el de la «suficiencia del título», así como que es a este Consejo General del Poder Judicial a quien corresponde efectuar dicha concreción.

Esta tarea fue llevada a cabo en el Acuerdo del Pleno de 14 de octubre de 1998, en el que se estableció, con carácter general, que el requisito de la suficiencia del título queda cumplido cuando la duración del proceso de adquisición de los conocimientos específicos del Derecho Civil propio de la Comunidad Autónoma haya tenido una duración de 12 créditos o de 120 horas lectivas. Esta previsión general no tenía, sin embargo, carácter absoluto, pues el propio Acuerdo contenía una mención específicamente referida al caso del Derecho Aragonés, al que aludía en los siguientes términos: «Cabría efectuar una consideración especial del Diploma de especialización en Derecho Aragonés, regulado por los Decretos 65/90 y 113/91, del Departamento de Presidencia de la Diputación General de Aragón, dada su regulación y finalidad, así como la relativa amplitud del término «autoridad académica competente» del artículo 111 del Reglamento y la expresa mención a las Comunidades Autónomas como sujetos de firma de convenios que hace el propio precepto».

Cuarto.— En consecuencia, para resolver el presente recurso es preciso analizar si, a la luz de los criterios expresados, el Diploma presentado por los recurrentes reúne los requisitos de «autenticidad» y «suficiencia» exigidos reglamentariamente.

A) En cuanto a la «autenticidad» del Diploma presentado por los recurrentes, ninguna duda existe de que éste ha sido expedido por autoridad legítima, esto es, por la autoridad competente para ello, por cuanto que lo ha sido por la Universidad de Zaragoza, en virtud del Convenio suscrito por ésta con la Diputación General de Aragón y de conformidad con lo previsto en los Decretos 65/1990 y 113/91 del Departamento de Presidencia de la Diputación General de Aragón (Departamento al que se refería el propio Acuerdo del Pleno del Consejo General del Poder Judicial de 14 de octubre de 1998).

B) En cuanto al segundo de los requisitos exigidos reglamentariamente, el de la «suficiencia» del título, han de hacerse las siguientes consideraciones:

1.— El curso cuya superación permite la obtención del Diploma ha sido refrendado por la Diputación General de Aragón, la cual dictó sendos Decretos (65/90 y 113/91) para impulsar y llenar de contenido el mandato del artículo 31. Uno del Estatuto de Autonomía, que al efecto señala: «El nombramiento de los Magistrados, Jueces y Secretarios se efectuará en la forma legalmente establecida, siendo mérito preferente el conocimiento del Derecho propio de Aragón, sin que pueda establecerse excepción alguna por razón de naturaleza o de vecindad».

En desarrollo de esta previsión estatutaria, el artículo 4.1 del Decreto 65/90 disponía que «la superación del

citado curso y la obtención del correspondiente Diploma servirán para acreditar ante la Administración autónoma y a todos los efectos el conocimiento del Derecho Aragonés», añadiendo el artículo 5 del mismo Decreto que «la Diputación General de Aragón procurará que tanto por la Administración General del Estado como por el Consejo General del Poder Judicial se tenga en cuenta la posesión del Diploma del curso referido, para la apreciación del conocimiento del Derecho propio de Aragón a que se refiere el artículo 31 del Estatuto de Autonomía, en los nombramientos de Magistrados, Jueces, Secretarios, Notarios y Registradores, y en cualesquiera otras situaciones análogas».

Estos preceptos sirven para poner de manifiesto que el Diploma presentado cuenta con refrendo autonómico del máximo nivel, así como que dentro del ámbito aragonés es considerado oficialmente como el título representativo del conocimiento de las especialidades jurídicas del Derecho Aragonés.

Siendo ello así, y teniendo en cuenta que el Tribunal Supremo en su sentencia de 29 de abril de 1995 estableció que «El certificado acreditativo del conocimiento de la lengua o del Derecho Civil Foral es, pues, ajeno al Consejo, a quien tan sólo corresponde la valoración, a efectos de los concursos de traslado, de dicho mérito, pero no la estimación de los conocimientos o aptitudes que cada Juez o Magistrado tenga en relación con dichas cuestiones ya que, en otro caso, estaría invadiendo competencias que no le corresponden», parece lógico concluir afirmando que, en este supuesto, cuando menos, carecería de sentido jurídico e, incluso, que podría ir en contra de la doctrina sentada por el Tribunal Supremo, la declaración de insuficiencia del título presentado por los recurrentes fundada exclusivamente en la aplicación automática de la exigencia de 120 horas de duración mínima del curso de especialización en Derecho civil foral que el Consejo estableció con carácter general, pero no absoluto, cuando el Tribunal Supremo ha negado al Consejo General del Poder Judicial la competencia par determinar el nivel de conocimiento que poseen los Jueces y Magistrados acerca del correspondiente Derecho foral, y cuando, además, el Gobierno autonómico, a quien corresponde por Ley velar por la protección y respecto de su Derecho propio (como se deduce de los artículos 31 del Estatuto de Autonomía de Aragón y 16.3 y 16.31 de la Ley Territorial 1/1995, de 16 de febrero), ha manifestado expresamente la idoneidad del Diploma cuestionado para acreditar el conocimiento del Derecho Aragonés —habiéndose quedado plasmada dicha postura en los Decretos 65/1990 y 113/91, antes citados—.

2.— En segundo término, ha de tenerse presente que la concreción del concepto jurídico indeterminado de «suficiencia» del título, exige analizar la razonabilidad de la exigencia del requisito de las 120 horas de duración mínima del curso de especialización en el caso concreto del Derecho Aragonés.

Cierto es, a este respecto, que el Acuerdo del Pleno del Consejo General del Poder Judicial de 14 de octubre de 1998 no excepcionaba expresamente de la aplicación del citado requisito a Aragón, pero no menos cierto es que el mismo Acuerdo contenía una mención específica para dicha Comunidad, haciendo objeto de una especial conside-

ración al Diploma cuestionado «dada su regulación y finalidad».

Esta referencia individualizada a la «regulación y finalidad» del Diploma ahora examinado ha de ser entendida, necesariamente, como un reconocimiento del especial valor de este título, habida cuenta de las circunstancias que lo adornan: contar con el máximo respaldo autonómico a nivel institucional y normativo, y ser el título oficialmente considerado como idóneo en el ámbito de Aragón para acreditar el conocimiento del Derecho Aragonés. Por ello, en aplicación de la doctrina contenida en la sentencia del Tribunal Supremo de 29 de abril de 1995, ya podría concluirse afirmando que estas consideraciones resultarían suficientes, por sí solas, para que —a los exclusivos efectos del supuesto contemplado en este recurso— este Consejo también apreciase la suficiencia del Diploma ahora examinado.

Ello no obstante, ningún inconveniente hay en señalar que aunque las horas específicamente referidas al Derecho Civil no alcancen, dentro de la duración total del curso de especialización (que es de 250 horas), el límite de las 120 antes mencionado, ello no supone en este caso un obstáculo insalvable para reconocer el mérito preferente analizado, por las siguientes razones:

a) En primer lugar, porque si el máximo órgano autonómico que es el competente para ello, suscribe un Convenio con la Universidad de Zaragoza y asigna una determinada duración al Derecho Civil foral, ha de presumirse fundadamente que no estamos ante un límite fijado de forma caprichosa o arbitraria, sino que esa es la duración razonable, conforme a la lógica y a la experiencia universitaria, que cabe exigir para poder alcanzar un conocimiento profundo y suficiente del Derecho civil foral aragonés.

b) En segundo lugar, porque la finalidad de la norma que establece el reconocimiento del mérito preferente de conocimiento de las especialidades civiles forales queda en este caso cumplida si se produce la declaración de suficiencia del Diploma cuestionado.

En efecto, lo esencial a este respecto es que el Juez o Magistrado demuestre conocer en profundidad las especialidades del Derecho autonómico del territorio en el que se ubica la laza a la que opta, en la medida en que dicho conocimiento redundará en una mejor prestación del servicio de la Administración de Justicia. Por ello, si el cumplimiento de esa exigencia ha sido acreditado en virtud de la expedición de un título auténtico, emitido por autoridad legítima, tras la superación del correspondiente curso de especialización, cuyo contenido fue fijado con arreglo a la lógica, a la experiencia universitaria y a la extensión de las especialidades propias del territorio autonómico, puede afirmarse sin sombra de duda que la norma que pretendía que el reconocimiento del mérito preferente ahora examinado redundase en una mejora del servicio público de la Administración de Justicia en Aragón vería colmada su finalidad a través de la declaración de suficiencia del Diploma presentado.

c) En tercer lugar, también ha de observarse que no ha de valorarse como demérito, sino como mérito de los Magistrados concurrentes, el conocimiento que éstos tengan de todas las demás especialidades propias del Derecho Aragonés,

además de las civiles, máxime cuando el referido conocimiento ha sido acreditado por aquéllos mediante la obtención y aportación de un título del máximo riesgo —a nivel institucional y académico— en el ámbito del territorio aragonés.

d) Finalmente, es preciso tener muy presente que la razonabilidad de la decisión que adopte el Consejo General del Poder Judicial en este recurso está directamente ligada a la adecuada valoración de la realidad del Derecho Civil foral de Aragón, pues no ha de olvidarse que el mérito indicado sólo opera en los concursos de traslados relativos a plazas ubicadas en el correspondiente territorio autonómico (artículo 341.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial en relación con el artículo 112 del Reglamento 1/1995, de 7 de junio de la Carrera Judicial).

Precisamente por ello, no existe obstáculo para afirmar —si se pretende llevar a cabo una interpretación de esta previsión legal y reglamentaria que sea acorde con el espíritu de la normativa reguladora y del Acuerdo del Pleno del Consejo General del Poder Judicial de 14 de octubre de 1998—, que el reconocimiento del mérito preferente ahora analizado no debe tener lugar siempre, imperativamente y en todo caso, con independencia de cuáles sean las circunstancias concurrentes, incluso cuando las especialidades del territorio sean de escasa entidad cualitativa y cuantitativa; antes al contrario, lo que pretenden las normas citadas y el Acuerdo de este Consejo de 14 de octubre de 1998 es asegurar que siempre que un territorio autonómico cuente con especialidades civiles propias que alcancen un nivel mínimo y razonable de relevancia jurídica puede reconocerse el mérito preferente relativo al conocimiento de aquéllas mediante la aportación del correspondiente título expedido por la autoridad legítima.

Este nivel mínimo y razonable de relevancia jurídica ha de tener lógico reflejo —como antes se dijo— en la duración de los correspondientes cursos de especialización, y por ello el Acuerdo Plenario de 14 de octubre de 1998 estableció, con carácter general, que los citados cursos habrían de tener una duración mínima de 120 horas.

Sin embargo, no debe olvidarse que este Consejo General del Poder Judicial fue consciente entonces de las particulares circunstancias que confluían en el caso de la Comunidad Autónoma de Aragón en virtud de la «regulación y finalidad» del Diploma del Departamento de Presidencia de la Diputación General de Aragón cuya suficiencia ahora se examina, razón por la que hizo una mención individualizada y específica de éste en aquel Acuerdo.

Por tanto, en coherencia con lo entonces expresado y con base en todo lo expuesto hasta ahora, este Consejo General del Poder Judicial ha de declarar, con carácter excepcional y en atención a la valoración de la realidad del Derecho Civil Foral de Aragón, la suficiencia del Diploma aportado a los exclusivos efectos del reconocimiento del mérito preferente pretendido en este concreto recurso.

Quinto.— Deduciéndose de todo lo razonado en los anteriores Fundamentos que la documentación aportada por los Magistrados recurrentes cumple los requisitos establecidos reglamentariamente, ha de entenderse acreditado el conocimiento suficiente del Derecho Civil Aragonés, y, por tanto, procede estimar el presente recurso ordinario.

El Pleno del Consejo General del Poder Judicial, en su reunión del día 27 de octubre de 1999, ACUERDA: ESTIMAR el recurso ordinario interpuesto por ..., contra el Acuerdo de la Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial de 10 de noviembre de 1998, por el que se desestimaba la solicitud de los recurrentes relativa al reconocimiento del conocimiento del Derecho Civil Especial o Foral de la Comunidad Autónoma de Aragón, anular el citado Acuerdo y declarar el derecho de los Magistrados recurrentes a que les sea reconocido el mérito preferente solicitado.»

1.3. PLANES DE ESTUDIO DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA.

En el Informe anual de 1998 dábamos cuenta de la Sugerencia que, con ocasión de la elaboración de los nuevos planes de estudios de la Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza, el Justicia de Aragón, Fernando García Vicente, había dirigido, en el ejercicio de su función de tutela del ordenamiento jurídico aragonés, al Excmo. Rector Magnífico de la Universidad recomendándole la inclusión del estudio de las instituciones de Derecho Público y Privado aragonés en los nuevos planes de estudio.

El día 1 de octubre de 1999 tuvo entrada en esta Institución, escrito del Excmo. Rector Magnífico de la Universidad al que acompañaba comunicación del Ilmo. Sr. Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Zaragoza que era del siguiente tenor literal:

«En relación con la Sugerencia formal del Justicia de Aragón sobre la inclusión del Derecho aragonés en el futuro plan de estudios de Derecho, tengo el honor de comunicarle lo siguiente:

Una vez recibida en este Decanato, a través del Vicerrectorado de Ordenación Académica, la sugerencia del Justicia de Aragón, dirigida al Rector, relativa a los estudios de Derecho aragonés, el Decano y Presidente de la Comisión de Plan de Estudios, dio inmediatamente traslado de la misma a esa Comisión, que se encontraba, en esos momentos, en fase de elaboración del Anteproyecto del Plan de Estudios de Derecho.

Su demostrado interés viene a coincidir con el de esta Comisión, que ya desde el inicio de sus trabajos, había incluido las asignaturas de Derecho Civil Aragonés y de Derecho Público Aragonés. Una vez concluido el trabajo de la Comisión, puedo poner en su conocimiento, que el anteproyecto contempla dos asignaturas, de carácter obligatorio, de 6 créditos cada una de ellas, y de impartición cuatrimestral. La primera, el Derecho Público aragonés, asignada a las Áreas de Derecho Constitucional y de Derecho Administrativo, se sitúa en el segundo cuatrimestre de tercer curso, y la segunda, el Derecho Civil aragonés, asignada al Área de Derecho Civil, se impartiría en el segundo cuatrimestre de cuarto.

El anteproyecto, de acuerdo con la normativa vigente, será sometido a debate y aprobación en una próxima Junta de Centro, que está previsto celebrar en el mes de octubre.»

1.4. CONVENIO DE COLABORACIÓN ENTRE EL JUSTICIA DE ARAGÓN Y EL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL.

El pasado día 11 de febrero de 1999 el Justicia de Aragón, Fernando García Vicente, y los Vocales del Consejo General

del Poder Judicial (en adelante, CGPJ), Francesc de Paula Caminal Badía y Jacobo López Barja de Quiroga suscribieron en el Palacio del Justicia un convenio de colaboración entre ambas Instituciones que responde a una doble finalidad. Se pretende, en primer lugar, la difusión del Derecho aragonés entre los Jueces y Magistrados y a tal fin el Justicia de Aragón se compromete a facilitar a cada uno de los destinados en nuestra Comunidad Autónoma un ejemplar de las publicaciones que en materia de Derecho Foral edite así como un ejemplar de su Informe Anual. Con este mismo objetivo de difundir nuestro Derecho, el Justicia se compromete a colaborar en los cursos que sobre Derecho aragonés pueda organizar el CGPJ y a facilitar el acceso de los Jueces y Magistrados a los cursos que puedan organizar otras Instituciones como la Universidad o el Gobierno de Aragón. Por otra parte, con la firma del Convenio se facilita el acceso de la Institución del Justicia de Aragón a las resoluciones judiciales dictadas en aplicación del Derecho foral aragonés por cuanto el CGPJ se compromete a autorizar su remisión directa a los Jueces y Magistrados y, en cualquier caso, se prevé su envío a través del Centro de Documentación Judicial.

El Convenio, en su parte dispositiva es del siguiente tenor literal:

«Primera.— El Consejo General del Poder Judicial autorizará a los Jueces y Magistrados con destino en la Comunidad Autónoma de Aragón, a remitir anualmente a El Justicia de Aragón, en la fecha que les sean solicitadas, las sentencias y autos con aplicación del Derecho Civil Aragonés, para facilitar la inclusión de las mismas en el Informe Anual que presenta El Justicia a las Cortes de Aragón.

En los casos en que dichas sentencias no puedan ser enviadas directamente por los jueces y magistrados por algún motivo especial, se asegurará el envío de las mismas a través del Centro de Documentación Judicial.

Segunda.— El Consejo General del Poder Judicial facilitará al Justicia de Aragón un ejemplar de todas las publicaciones que edite.

Tercera.— El Justicia de Aragón remitirá al Consejo General del Poder Judicial 105 ejemplares del Informe Anual mencionado, así como de las publicaciones sobre Derecho Foral que patrocina, para su remisión a los jueces y magistrados así como a las bibliotecas judiciales de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Cuarta.— El Justicia de Aragón colaborará en los programas o cursos especializados que, sobre Derecho Civil Aragonés, pudiera organizar el Consejo General del Poder Judicial. Así mismo facilitará el acceso de Jueces y Magistrados a cursos y programas de especialización en Derecho Civil aragonés que pudieran organizar otras instituciones tales como la Universidad o el Gobierno de Aragón.

Quinta.— Cualesquiera otras que se estimen de interés para ambas partes y sean acordadas por la Comisión de Seguimiento del Convenio, que estará formada por dos miembros, en representación de cada una de las partes. Esta comisión se reunirá tantas veces como sea necesario para la buena marcha de las actividades desarrolladas en el marco de este convenio.

Sexta.— El presente convenio entrará en vigor el mismo día de su firma y tendrá una validez trienal, prorrogándose

tácitamente por años sucesivos, salvo denuncia expresa de cualquiera de las partes formalizada por escrito con tres meses de antelación.»

1.5. OTROS EXPEDIENTES.

Debemos mencionar que, a lo largo del año, hemos atendido un importante número de consultas telefónicas y personales acerca de diferentes cuestiones de Derecho civil aragonés, en especial, sobre vecindad civil, testamentos, derecho de abolorio, régimen económico conyugal y viudedad, remitiéndose información por escrito a todos aquéllos que así lo han solicitado. De modo especial, este año hemos apreciado un incremento de consultas sobre temas de derecho sucesorio como consecuencia del nuevo régimen legal establecido por la Ley de Sucesiones por causa de muerte.

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

Incluimos en este apartado referencia a diversos expedientes tramitados durante 1999 que han dado lugar a un pronunciamiento formal de la Institución por haberse detectado anomalías en normas reglamentarias aragonesas. Dentro de las normas analizadas podemos citar el Reglamento de la Ley de Caza, el Decreto 195/1998, de 9 de diciembre, sobre provisión de puestos de trabajo de atención sanitaria no especializada o la Orden de 9 de noviembre de 1993, del Departamento de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes, sobre adjudicación de viviendas de promoción pública.

Asimismo haremos referencia a expedientes en los que se ha detectado la existencia de lagunas normativas, por lo que se ha recomendado a la Diputación General de Aragón la elaboración y aprobación de preceptos específicos que colmen el vacío observado. Así ha sucedido en materias tales como unidades mínimas de cultivo o pensiones no contributivas para emigrantes que retornan a Aragón.

2.1. DECRETO 108/1995, DE 9 DE MAYO, POR EL QUE SE DESARROLLAN LOS TÍTULOS I, II, Y VII DE LA LEY 12/1992, DE 10 DE DICIEMBRE, DE CAZA.

El problema analizado se centró en el procedimiento regulado en este Reglamento para la inclusión de un terreno colindante dentro de un coto, por entender que existe una verdadera expropiación forzosa para el titular de los terrenos afectados desarrollada al margen de las garantías y procedimientos que establece la Ley de Expropiación Forzosa (Expte. 6/99-TOJA).

«En la función de tutela del ordenamiento jurídico aragonés que tengo atribuida por el artículo 30 de la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón y en relación con la Ley de Caza en Aragón, Ley 12/1992, de 10 de diciembre y su Reglamento, aprobado por Decreto 108/1995, considero oportuno hacer las siguientes observaciones:

En una primera lectura de la Ley de Caza de Aragón, encontramos el artículo 17.5 que remite a su Reglamento en

cuanto a la posibilidad de la Diputación General de Aragón para incluir los enclaves dentro de un coto de caza; siguiendo aquella remisión se puede comprobar el procedimiento que se establece vía reglamentaria para ejercitar esta potestad administrativa, frente a los derechos del titular de aquellos terrenos sobre los que se está actuando.

El artículo 26 de la Ley de Caza de Aragón (Ley 12/1992, de 10 de diciembre), define los enclaves como: «aquellas superficies continuas menores de quinientas hectáreas cuyo perímetro linde con terrenos de aprovechamiento cinegético».

A su vez, el artículo 17.5 de la misma, se limita a señalar: «La Diputación General podrá declarar de oficio o a instancia de parte interesada la agregación (a un coto) de fincas enclavadas, en la forma y con las condiciones que se establezcan reglamentariamente.»

El procedimiento a seguir para la inclusión en el coto de un enclave, se recoge en el artículo 15.5 del Decreto 108/1995, norma reglamentaria por la que se desarrollan los Títulos I, II y VII de la Ley de Caza de la Comunidad Autónoma.

Dicho procedimiento es el siguiente:

1.— El titular o titulares del coto colindante podrá instar la agrupación del enclave al coto, ante el Servicio competente del Departamento de Agricultura, Ganadería y Montes (hoy también de Medio Ambiente).

2.— El Servicio resolverá, previa instrucción de expediente con audiencia de los interesados.

3.— El Departamento de Agricultura, si no se hubiesen acreditado perjuicios de entidad para los titulares de las superficies enclavadas, resolverá su incorporación al coto solicitante.

4.— Salvo acuerdo de las parte, la Administración fijará una compensación económica para los que ostenten los derechos cinegéticos del enclave conforme a la Ley de Expropiación Forzosa, en caso de resolución afirmativa.

De todo ello, junto con la afirmación del número 8 del mismo artículo: «La resolución de aprobación de los cotos conllevará la reserva del derecho exclusivo a cazar en los mismo a su titular o titulares, conforme a su plan técnico», se deduce que nos encontramos ante un caso de expropiación forzosa, de carácter parcial, por la que se priva al titular de las tierras que se califican como enclaves del derecho de aprovechamiento cinegético, en favor del titular del coto colindante.

A continuación llevaremos a cabo un estudio comparativo de la regulación de la expropiación de los enclaves a la que antes hemos hecho referencia, y el procedimiento expropiatorio que establece la legislación general también aplicable a nuestra Comunidad Autónoma.

CONCEPTO

El concepto de qué es una expropiación forzosa, lo encontramos, más que en el artículo 1 de la Ley de Expropiación Forzosa de 1954 que hace referencia al ámbito de aplicación, en el artículo 1 del Reglamento de 26 de abril de 1957:

«Toda intervención administrativa que implique privación singular de la propiedad, derechos o intereses patrimoniales legítimos, a que se refiere el artículo 1 de esta ley, es una expropiación forzosa a todos los efectos, y específicamente a los de la exigencia de una habilitación legal, de sometimiento a procedimiento legal y de garantía jurisdiccional frente a la misma...»

La jurisprudencia del Tribunal Supremo en este punto, quedó recogida de forma clara en la Sentencia de 1 de mayo de 1961, en la que se dice que la Expropiación Forzosa es un medio por el que el Estado en ejercicio de su autoridad y por razones de interés público o de utilidad social, priva de derechos a los particulares, adjudicándolos al mismo Estado o a los organismos a quien tiene encomendada la defensa de esos intereses superiores.

De la propia Exposición de Motivos de la Ley de Expropiación Forzosa, se deriva el origen y la razón de ser de la misma, como mecanismo de actuación en aquellos casos en los que planteado un conflicto entre el interés público y el privado, en consideración a la lógica prevalencia del primero, resulta obligado arbitrar un procedimiento legal adecuado para promover jurídicamente la transmisión imperativa del derecho expropiado.

CAUSA EXPROPIANDI

La pregunta que inmediatamente nos hacemos es: ¿qué interés prevalece en el Reglamento de Caza de Aragón?. Por una parte nos encontramos con el propietario de las tierras que constituyen el enclave, por otra el titular del coto, cuya pretensión es la de extender al terreno ocupado por el enclave sus derechos de caza. Ambos son intereses particulares, estando el primero de ellos, es decir, el derecho a la propiedad protegido por el artículo 33.3 de la Constitución.

Es precisamente en este tratamiento constitucional del derecho de la propiedad en el que como señala J. Bermejo, se configura la técnica expropiatoria a través de una doble vía:

1.— primero, porque se prohíbe la privación de los bienes y derechos de cualquier persona.

2.— segundo, porque se permita dicha privación por causas justificadas, compensando económicamente su hipotética valoración de acuerdo con el «debido procedimiento».

Esas causas que justifican la privación de los bienes y derechos de una persona son dos: la utilidad pública y el interés social (SSTC 24 noviembre de 1988 y de 5 de octubre de 1989). Entendemos por UTILIDAD PÚBLICA las exigencias del funcionamiento de la administración, y por INTERÉS SOCIAL cualquier forma de interés prevalente al individual distinto al supuesto anterior. Siendo tanto el interés del dueño del enclave, como el del titular del coto indudablemente particulares, que la extensión del derecho de este último a cazar en el terreno del enclave sea prevalente al del titular del mismo a destinar esas tierras a otro uso, carece de fundamento.

Si consideramos que la llave del mecanismo que padece en marcha el procedimiento de la expropiación forzosa está en la existencia de una causa que justifique la privación de los derechos de los particulares, materializada en la existencia de utilidad pública o interés social y ninguna de estas circunstancias concurre en el procedimiento que se sigue para incluir un enclave dentro de un coto de caza según establece la Ley y el Reglamento de Caza en Aragón, deberíamos concluir que estamos ante una expropiación *sine causa*.

ELEMENTOS DE LA EXPROPIACIÓN: LOS SUJETOS

Dejando a un lado si existe o no causa que justifique la expropiación parcial a la que da lugar la regulación de la inclusión de enclaves en un coto de caza, podemos pasar a analizar el procedimiento que se sigue y los sujetos que intervienen en esta expropiación.

En cuanto a la identificación de los sujetos, el artículo 17.5 de la Ley de Caza de Aragón, señala: «La Diputación General podrá declarar de oficio o a instancia de parte interesada la agregación de fincas enclavadas, en la forma y con las condiciones que se establezcan reglamentariamente». Por tanto la administración expropiante es la Diputación General de Aragón.

En relación con la afirmación anterior, cabe llamar la atención sobre la forma en que está redactado el párrafo segundo del artículo 15.5 del Reglamento, y que no resulta clara cuando dice: «el Servicio competente del Departamento de Agricultura, Ganadería y Montes, resolverá (refiriéndose a la agrupación del enclave al coto) previa instrucción del expediente con audiencia de los interesados», y a renglón seguido: «el Departamento de Agricultura, Ganadería y Montes ... resolverá su incorporación al coto del solicitante». Se plantean algunas dudas sobre quien instruye y quien resuelve y si ambos cometidos deben llevarse a cabo por un mismo órgano, o por el contrario deben ejercerse esas dos funciones por órganos distintos.

El Beneficiario, como sujeto cuyo interés «prevalente» se ve favorecido directamente por la expropiación, sería en este caso el titular del coto de caza al que se agrega el enclave, y que conforme a la jurisprudencia de Tribunal Supremo, estaría obligado al pago del justiprecio (SSTS de 22 de noviembre de 1962, de 7 de febrero de 1963 y de 17 de junio de 1964).

Por último, debemos considerar Expropiado al titular de las superficies enclavadas, y que según jurisprudencia constante (SSTS de 19 de noviembre de 1984, de 17 de marzo de 1977 y de 26 de enero de 1977) coincidirá con la titularidades inscritas en el Registro de la Propiedad. Su condición de expropiado lo convierte en «parte» del procedimiento expropiatorio, con quien se deben entender todas las actuaciones, ya que de no ser así daría lugar a la nulidad del procedimiento (STS de 14 de febrero de 1961).

EL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO

El procedimiento expropiatorio tradicional, consta de las siguientes fases:

1. Acuerdo de necesidad de ocupación.
2. Fijación del Justiprecio.
3. Pago y ocupación.

En frase de J. Bermejo, el desarrollo de estas fases procedimentales señala la diferencia entre la seguridad jurídica y la arbitrariedad, garantizada y prohibida respectivamente por la Constitución. Analicemos ahora el seguimiento de estas fases en la regulación que sólo se apunta en el artículo 17.5 de la Ley de Caza y que se lleva a cabo en el artículo 15.5 del Reglamento.

En cuanto al *acuerdo de necesidad de ocupación*, supone la materialización de la causa *expropiandi*, concretando sobre un bien o derecho determinado la existencia de una utilidad pública o de un interés social. Así los artículos 15 y siguientes de la Ley de Expropiación Forzosa, señalan que la adopción del acuerdo de necesidad de ocupación compete la órgano administrativo encargado de llevar a cabo o ejecutar la obra o servicio que justifica la expropiación; o al beneficiario; o al que requiere la transferencia forzosa de determinado bien o derecho.

El Reglamento de Caza de Aragón parece dar por supuesta la necesidad de ocupación al señalar que: «el Departamento de Agricultura, Ganadería y Montes, si no se hubiesen acreditado perjuicios de entidad para los titulares de las superficies enclavadas, resolverá su incorporación al coto del solicitante», es

decir, que resolverá la incorporación salvo que concurra la circunstancia excepcional de que se acrediten «perjuicios de entidad». Sin entrar a valorar los peligros que representa un concepto jurídico indeterminado como «perjuicios de entidad», observamos que no sólo no es el beneficiario quien debe demostrar la necesidad de ocupación del enclave, sino que se produce una suerte de inversión de carga de la prueba, por la que es el titular del enclave quien viene obligado a acreditar que la incorporación de sus tierras al coto le causaría perjuicios de entidad. Con ello se desnaturaliza el acuerdo de necesidad de ocupación.

Tampoco podemos olvidar la función adicional que el acuerdo de necesidad de ocupación cumple en relación con las expropiaciones parciales, como ocurre en el caso que nos ocupa, en el que se priva al titular de la finca únicamente de los derechos cinegéticos sobre la misma pero no de la finca en sí misma; si bien dicha privación conlleva necesariamente una serie de efectos como son: el paso de los cazadores y perros por la finca, la entrada de vehículos en la misma, la utilización de armas dentro de su perímetro, etc. De todo ello puede derivarse la imposibilidad de seguir utilizando el enclave para los usos a los que estuviese destinado, o que su utilización se haga más gravosa para el titular, lo que permitiría en el ámbito de la Ley de Expropiación Forzosa la aplicación de su artículo 23, por el cual, quien es expropiado parcialmente y como consecuencia de la expropiación le resulta antieconómica la conservación de la parte no expropiada, puede solicitar de la administración la expropiación de la parte de la finca no expropiada. Sin embargo, quien se ve privado de sus derechos de aprovechamiento cinegético sobre el enclave, quedando como titular de otro posible aprovechamiento que podrían resultarle antieconómicos como consecuencia de la expropiación, no tiene la posibilidad que le ofrece el artículo 23 de la Ley de Expropiación Forzosa.

Por lo que se refiere a la fase del JUSTIPRECIO, tal y como se regula en la Ley de Expropiación Forzosa supone la conversión del bien o derecho expropiatorio en su equivalente económico. Es esencial determinar qué conceptos entran en la valoración del justiprecio, y *cómo* se llega a fijar ese equivalente económico.

La Ley de Expropiación Forzosa prevé una doble vía de encontrar la justa compensación económica a la pérdida del bien o derecho expropiado; por una parte regula la posibilidad del acuerdo amigable del artículo 24, y en defecto de acuerdo la fijará el Jurado Provincial de Expropiación, órgano colegiado cuya composición y funcionamiento están minuciosamente establecidos.

En el Decreto 108/95 de Caza de Aragón, esta fase del justiprecio es la única que formalmente se podría considerar que salva las garantías procedimentales al establecer el último párrafo del artículo 15.5: «Salvo acuerdo entre las partes, la Administración fijará la compensación económica para los que ostenten los derechos cinegéticos del enclave conforme a la Ley de Expropiación Forzosa, en caso de resolución afirmativa». Hay que hacer algunas observaciones en relación con este párrafo:

a) *¿Qué concepto es el que se valora para fijar la compensación económica?*

Del artículo 15.5 resulta que el objeto de compensación serán «los derechos cinegéticos del enclave», sin embargo,

parece más oportuno entender que debe tenerse en cuenta a la hora de determinar la indemnización la minusvaloración que experimenta la parte no expropiada, es decir la de aquellos otros aprovechamientos que son inherentes a la propiedad del enclave y que como ya se ha explicado antes inevitablemente resultan afectados. Así lo entiende el Tribunal Supremo, entre otras en la Sentencia de 4 de mayo de 1995.

b) *¿Quién y cómo fija la compensación económica?*

El citado artículo se limita a señalar: «la Administración fijará la compensación económica ...», pero la posterior remisión: «conforme a la Ley de Expropiación Forzosa» nos lleva a concluir que tanto en el objeto a valorar, como en la forma y procedimiento de hacerlo, serán de aplicación las previsiones de la norma general, es decir, de la Ley de Expropiación Forzosa y su Reglamento; por tanto, sería necesaria la constitución del Jurado Provincial de Expropiación, cuya composición debería tener en cuenta la especialidad de los derechos que se están expropiando, y cuyo funcionamiento estaría sujeto a las normas propias del mismo, así como a las reglas generales que se refieren a los órganos colegiados.

Se hace necesaria una modificación del Reglamento de Caza, que bien determine la existencia de una causa expropiandi que justifique la puesta en marcha del procedimiento expropiatorio que supone la inclusión en el coto de un enclave, o bien suprima esta posibilidad de actuación de la Administración.

En cuanto a las garantías jurisdiccionales, sin entrar a analizar el tema en profundidad, serían de aplicación todas aquellas que se establecen para las distintas fases del procedimiento en la Ley de Expropiación Forzosa, y en el amplio sentido en que han sido interpretadas por la jurisprudencia.

Por todo ello considero oportuno hacer la siguiente RECOMENDACIÓN:

— Que se articulen los medios necesarios para adecuar el Reglamento de Caza de Aragón a la legalidad vigente en materia de expropiación forzosa, bien suprimiendo la actual regulación sobre la inclusión de enclaves en un coto de caza; bien adecuando el procedimiento a las fases y garantías que establecen la Constitución, la Ley de Expropiación Forzosa y su Reglamento.»

La Diputación General de Aragón aceptó parcialmente esta Recomendación remitiendo un informe del Consejero de Agricultura y Medio Ambiente en el que se exponía lo siguiente:

«Desde este Departamento de Agricultura y Medio Ambiente, se está trabajando en la elaboración de un texto reglamentario que culmine el desarrollo de la Ley de Caza de Aragón, además de ajustar algunos aspectos abordados en el Decreto 108/95.

Este proyecto de Decreto recogerá sobre el tema planteado los criterios que al respecto se establezcan por parte de los órganos jurídicos de consulta preceptiva.»

2.2. DECRETO 195/1998, DE 9 DE DICIEMBRE, POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO PARA LA PROVISIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO DE ATENCIÓN SANITARIA NO ESPECIALIZADA DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN.

Con motivo de la queja presentada por una ciudadana en relación con el procedimiento de elaboración de listas de

espera para cubrir, con carácter interino puestos de trabajo en el ámbito de la atención sanitaria no especializada, esta Institución tuvo ocasión de analizar el contenido del Decreto 195/1998, lo que le llevó a formular la siguiente Recomendación Formal a la Diputación General de Aragón (Expte. DI-697/98):

«... el procedimiento actualmente aplicable en materia de provisión interina de puestos de trabajo de Veterinarios de Administración Sanitaria está contenido en el Decreto 195/1998, de 9 de diciembre, que ha desplazado en esta materia al procedimiento general regulado en el Decreto 80/1997 (modificado por el Decreto 101/1998).

El análisis de este nuevo Decreto 195/1998, de 9 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento para la provisión de puestos de trabajo de atención sanitaria no especializada de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón (B.O.A. n.º 146, de 18 de diciembre) debe partir de su norma legal de cobertura. En efecto, el artículo 2.2 del Texto Refundido de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón permite que en aplicación de la misma puedan dictarse normas específicas de desarrollo adecuadas a las peculiaridades de, entre otros, el personal sanitario.

Una primera cuestión a plantear es si el ámbito de aplicación del Decreto 195/1998 alcanza exclusivamente al personal sanitario de la Diputación General de Aragón —que es el único para el que se habilita la posibilidad de un régimen jurídico especial al margen del general (que estaría constituido por el Decreto 80/1987)— o, por el contrario, se incluye a personal no sanitario.

El artículo 1 del Reglamento aprobado por el Decreto 195/1998, que estamos comentando afirma:

«Este Reglamento será de aplicación a los procedimientos de provisión de puestos de trabajo en el área funcional sanitaria de atención no especializada de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón reservados al personal perteneciente a los Cuerpos de Funcionarios Superiores, Escala Sanitaria Superior, Clase de Especialidad: Médicos de Atención Primaria y Farmacéuticos Titulares; Escala Facultativa Superior, Clase de Especialidad de Veterinarios de Administración Sanitaria, y Cuerpo Técnico, Escala Técnica Sanitaria...»

Ningún problema se plantea con relación a los diferentes puestos de las Escalas Sanitarias —Superior y Técnica—, pues es evidente la naturaleza de las funciones encomendadas a los mismos. Cuestión distinta es la que atañe a los puestos desempeñados por Veterinarios de Administración Sanitaria, integrados en la Escala Facultativa Superior (y no en la Sanitaria).

En concreto, el Decreto 156/1995, de 22 de junio, de la Diputación General de Aragón, por el que se crean y modifican clases de especialidad y se regulan aspectos relativos a las relaciones de puestos de trabajo, en su artículo 1 del Decreto estableció textualmente:

«El personal funcionario perteneciente, a la entrada en vigor del presente Decreto, al Cuerpo de Funcionarios Superiores, Escala Sanitaria Superior, clase de especialidad, Veterinarios de Zona, pasa a integrarse en la Escala Facultativa Superior del mismo Cuerpo, Clase de Especialidad Veterinarios de Administración Sanitaria.»

El artículo que acabamos de transcribir responde, según se afirma en la propia Exposición de Motivos del Decreto, a una Proposición no de Ley de las Cortes de Aragón, aprobada por unanimidad en sesión plenaria celebrada el día 29 de marzo de 1995, en el sentido de integrar a los Veterinarios de Zona en la Escala Facultativa Superior.

En efecto, la citada Proposición no de Ley estaba formulada textualmente en los siguientes términos:

«Las Cortes de Aragón instan a la Diputación General que, en cumplimiento estricto de lo dispuesto en el Decreto Legislativo 1/1991, de 19 de febrero, y en atención a la naturaleza concreta de las funciones desempeñadas por los veterinarios de zona en los distintos Departamentos en los que prestan servicio, modifique el Decreto 126/1991 en el sentido de integrar a estos funcionarios en la escala facultativa superior en igualdad de condiciones y sin discriminación alguna con el resto de funcionarios.»

La comprensión del contenido del artículo 1 del Decreto debe completarse con el análisis de la Disposición derogatoria del mismo, según la cual:

«Quedan derogadas cuantas normas contenidas en disposición de igual o inferior rango se opongan a lo establecido en el presente Decreto y en particular las siguientes:

a) El Decreto 126/1991, de 1 de agosto, de la Diputación General de Aragón, por el que se establecen las Clases de Especialidad pertenecientes a las Escalas de cada Cuerpo de Funcionarios de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, en lo que afecta a las clases de Especialidad relativas a personal Veterinario.»

De acuerdo con ello, puede entenderse suprimida, dentro de la Escala Sanitaria Superior (Código 2003) la clase de especialidad de «Veterinarios de Zona» (64), quedando desplazadas las funciones propias de los funcionarios provenientes de los antiguos Cuerpos Estatales de la Sanidad Local (como es el caso que nos ocupa) hacia una Escala distinta de la Sanitaria: la Facultativa.

El argumento utilizado en la Proposición no de Ley de las Cortes de Aragón y suscrito por la Exposición de Motivos del Decreto 156/1995 es el de la consideración de la «naturaleza concreta de las funciones desempeñadas» por estos profesionales. En su virtud, en la Relación de Puestos de Trabajo del Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo, se adscriben todos los puestos de trabajo de Veterinarios (incluyendo los de Mataderos) a la Escala Facultativa Superior— Veterinarios de Administración Sanitaria— (clave 2002-33), desapareciendo toda referencia a puestos de la Escala Sanitaria Superior —Veterinarios de Zona— (clave 2003-64).

Por ello resulta llamativo que, habiéndose matizado los aspectos sanitarios de las funciones de los Veterinarios hasta el punto de integrar a éstos en una Escala no sanitaria, aparezcan sin embargo incluidos en el ámbito de aplicación de una norma dictada expresamente para el personal sanitario que cubre puestos de atención no especializada. Puede apreciarse una contradicción evidente entre ambas normas. Si estos Veterinarios realizan funciones sanitarias deberían estar integrados en la Escala Sanitaria Superior, como los Médicos y Farmacéuticos y si no realizan funciones sanitarias no se entiende por qué se les incluye en el ámbito de aplicación del Decreto 195/1998, con posible extralimitación de la habilitación concedida por el artículo 2.2 de la Ley de Ordenación de la Función Pública aragonesa.

Cuarta.— El Capítulo III del Reglamento para la provisión de puestos de trabajo de atención sanitaria no especializada regula el «Nombramiento de interinos» distinguiendo un procedimiento general y un procedimiento para sustituciones.

El sistema general que se establece es el de listas de espera. El orden de prelación en las listas viene determinado por dos factores comunes a ambos procedimientos: la fecha de la solicitud y el tiempo de servicios prestados en la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón en puestos de trabajo correspondientes a la clase de especialidad de que se trate y un factor adicional para el procedimiento general: superación de algún ejercicio de oposición para acceso a estas plazas. Analizaremos estas cuestiones por separado:

1.— Procedimiento general. De acuerdo con el artículo 14.3 del Reglamento:

«A partir de la entrada en vigor de este Reglamento, el orden de prelación en dichas listas será el de solicitud. Ello no obstante, tendrán preferencia en las listas quienes ya hubiesen prestado servicios en la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón en puestos de trabajo correspondientes a la clase de especialidad de que se trate y los que hubiesen superado algún ejercicio de oposición para acceso a las mismas. En igualdad de estas condiciones obtendrá primacía de lugar el de mayor tiempo de permanencia en la prestación de servicios y el que hubiera superado más ejercicios y entre ambas circunstancias el primero siempre que acredite una prestación de servicios superior a tres años. En caso contrario lo será el segundo».

El artículo 29 de la Ley de Ordenación de la Función Pública aragonesa afirma que «la selección del personal interino se realizará mediante valoración de méritos y, en su caso, superación de pruebas objetivas, en convocatoria pública de libre concurrencia».

Debe ponderarse a la luz de este artículo si las condiciones establecidas en el Reglamento implican en todo caso una «valoración de méritos» y si algunos de los méritos que se pretenden valoran respetan la doctrina constitucional sobre la materia.

El artículo 14 del Reglamento establece como únicos méritos a valorar la existencia de servicios previos prestados a la Administración aragonesa y la superación de algún ejercicio de oposición para acceso a estos puestos de la Administración aragonesa. Pues bien la limitación de los méritos a valorar a los prestados o relacionados con la Diputación General de Aragón puede implicar una infracción del principio constitucional de igualdad.

En efecto, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (entre otras cabe citar la STC 67/1989) «... el principio de igualdad en el acceso a las funciones y cargos públicos consagrado en el artículo 23.2 de la Constitución, que ha de ponerse en necesaria conexión con los principios de mérito y capacidad en el acceso a las funciones públicas del art. 103.3 de la Constitución... se refiere a los requisitos que señalen las leyes, lo que concede al legislador un amplio margen en la regulación de las pruebas de selección ... y en la determinación de cuáles han de ser los méritos y capacidades que se tomarán en consideración». Sin embargo, «esta libertad está limitada por la necesidad de no crear desigualdades que sean arbitrarias en cuanto ajenas, no referidas o incompatibles con los principios de mérito y capacidad», y,

sin duda, la valoración exclusiva de los servicios prestados a la Comunidad Autónoma de Aragón, prescindiendo por completo de otros méritos que se pudieran acreditar en puestos de igual naturaleza de otras Administraciones Públicas debe ser considerada arbitraria, máxime cuando se da una primacía absoluta a quien acredite una prestación de servicios a la Diputación General de Aragón superior a tres años. Cabe citar en este sentido las sentencias del Tribunal Supremo de 27 de marzo de 1990 y 21 de julio de 1994. Según la primera de ellas (FJ 4.º de la sentencia apelada, aceptado por el TS) «... el baremo de méritos por el que de ha de regirse el concurso vulnera el principio de igualdad, pues, por un lado se valoran de muy diferente manera los servicios prestados ante la Corporación que convoca el concurso y los prestados ante cualquier otra Corporación o Administración y por otro se otorga tal prioridad a los servicios prestados ante la Corporación que convoca el concurso, que resulta difícil casi imposible que pueda competir un Médico que no haya prestado servicios en la Corporación demandada con otro que en ella los haya prestado...».

Tampoco cabe considerar respetuoso con el principio constitucional de mérito el establecimiento, en defecto de la existencia de los dos méritos antes reseñados —servicios previos y pruebas superadas—, de un sistema de prelación en las listas de espera según la fecha de la solicitud. En este caso, se daría acceso a los puestos interinos sin valoración alguna de méritos, lo cual pugna frontalmente con la exigencia contenida en el artículo 29 de la Ley de Ordenación de la Función Pública aragonesa.

2.— Procedimiento para sustituciones. De acuerdo con el artículo 15.2 in fine del Reglamento:

«... El orden de prioridad se determinará en función del mayor tiempo de servicios prestados en la Administración de la Comunidad Autónoma en puestos de trabajo correspondientes a la clase de especialidad de que se trate y después el de solicitud a partir de la entrada en vigor de este Decreto...».

Cabe reiterar lo dicho para el procedimiento general: el artículo 15 del Reglamento establece como únicos méritos a valorar la existencia de servicios previos prestados a la Administración aragonesa. Esta limitación de los méritos a valorar puede implicar también una infracción del principio constitucional de igualdad. Tampoco cabe considerar ajustado a Derecho el establecimiento, en defecto del anterior mérito —servicios previos—, de un sistema de prelación en las listas de espera según la fecha de la solicitud. En este caso, se daría acceso a los puestos interinos sin valoración alguna de méritos, lo cual pugna frontalmente con la exigencia contenida en el artículo 29 de la Ley de Ordenación de la Función Pública aragonesa.

Por todo lo expuesto, y en uso de las facultades que me confiere la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, considero conveniente formular la siguiente Resolución:

1.— Recomendar a la Diputación General de Aragón que adopte las medidas necesarias para modificar los artículos 14 y 15 del Decreto 195/1998, de 9 de diciembre, por vulnerar el contenido del artículo 29 de la Ley de Ordenación de la Función Pública de la Comunidad Autónoma de Aragón y el principio constitucional de igualdad en el acceso a los puestos y cargos de carácter público.

2.— Recomendar a la Diputación General de Aragón que valore los argumentos antes expuestos sobre la situación de los Veterinarios de Administración Sanitaria de modo que se clarifique definitivamente la misma poniendo fin a la indeterminación que resulta de la supresión de la clase de especialidad de Veterinarios de Zona, dentro de la Escala Sanitaria Superior, y el consiguiente paso de los veterinarios en ella integrados a la clase de especialidad de Veterinarios de Administración Sanitaria, y la inclusión —no obstante lo anterior— de los puestos de trabajo desempeñados por estos Veterinarios de Administración Sanitaria dentro de un Reglamento de provisión de puestos de trabajo «de atención sanitaria no especializada.»

Si bien la Diputación General de Aragón, inicialmente, rechazó estas Recomendaciones, nuestra Institución nuestra Institución reiteró el contenido de la primera de ellas en el expediente DI-540/99, que fue tramitado con relación a plazas interinas de Médicos de Atención Primaria. En fechas recientes el Consejero de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo ha aceptado esta Recomendación estando en tramitación un nuevo texto reglamentario.

2.3. ORDEN DE 13 DE JUNIO DE 1997 SOBRE MEDIDAS URGENTES PARA LA PREVENCIÓN DE LA PESTE PORCINA CLÁSICA.

Este expediente (DII-127/99) versa sobre el sacrificio de 2000 lechones que carecían de guía sanitaria en aplicación de una disposición de carácter reglamentario aprobada sin seguir los trámites legales, y dio lugar a la siguiente *Recomendación*:

«I.— MOTIVO DE LA QUEJA.

En el referido escrito se hacía alusión a la Resolución de fecha 23 de enero de 1998 adoptada por el Director General de Producción, Industrialización y Comercialización Agraria por la que se ordenaba el sacrificio de 1.974 lechones de una explotación de ganado porcino en la localidad de Ayerbe. El motivo del sacrificio fue, según el propio escrito de queja presentado, por carecer los animales sacrificados de la oportuna documentación sanitaria, y por dicha razón se deducía que los animales presentes en la explotación ganadera eran sospechosos de padecer alguna enfermedad infectocontagiosa; presunción ésta por la que, en aplicación de la Orden de 13 de junio de 1997 del Departamento de Agricultura y Medio Ambiente sobre medidas urgentes para la prevención de la peste porcina clásica, se ordenó el sacrificio de los lechones sin indemnización.

Asimismo en el citado escrito de queja se manifestaba, entre otras cosas, que la actuación del Departamento de Agricultura y Medio Ambiente ha sido irregular por las siguientes razones:

a) Los lechones sí podían haber sido inmovilizados de forma prolongada mientras se realizaran las pruebas diagnósticas y se obtenían los resultados correspondientes, ya que la granja se encontraba vallada en todo su perímetro, y la explotación más próxima se encontraba a 5 kilómetros de distancia.

b) El Director General de Producción, Industrialización y Comercialización Agraria carece de competencia para dictar Resoluciones como la de 23 de enero de 1998 al no haber delegación del Consejero de Agricultura y Medio Ambiente.

c) La Orden de 13 de junio de 1997 del Departamento de Agricultura y Medio Ambiente, como disposición de carácter general que se dicta en ejecución de una ley, no ha sido tramitada correctamente al no constar la emisión del dictamen preceptivo de la Comisión Jurídica Asesora.

d) La Resolución del Director del Departamento de Producción, Industrialización y Comercialización Agraria de fecha 23 de enero de 1998 no era firme en vía administrativa al haber sido recurrida en tiempo y forma por el Sr. G.L., y, por tanto, no resultaba ejecutiva.

e) No se especifica en ninguna parte del expediente si se constató por los órganos competentes de la Comunidad Autónoma la presencia de agentes causantes de una enfermedad contemplada por el Real Decreto 959/1986, de 25 de abril, de una zoonosis, de una enfermedad o de cualquier causa que pueda constituir un peligro grave para los animales o para el hombre.

II. ANTECEDENTES DE HECHO.

PRIMERO.— Habiendo examinado el contenido del escrito de queja presentado y la documentación que se adjuntaba, se resolvió admitir la misma a supervisión, y dirigirse al Departamento de Agricultura y Medio Ambiente con la finalidad de recabar información sobre la cuestión planteada en la queja. Solicitándose en particular que nos informara sobre:

1. Si la Comisión Jurídica Asesora emitió dictamen preceptivo sobre la Orden de 13 de junio de 1997.

2. Si el Director General de Producción, Industrialización Agraria está facultado para dictar resoluciones en ejecución de la Orden de 13 de junio de 1997.

3. Cuál fue la causa para determinar el sacrificio de todos los lechones y no suspender la ejecución de la Resolución de 23 de enero de 1998 del Director General de Producción, Industrialización y Comercialización Agraria.

SEGUNDO.— En contestación a lo solicitado el Departamento de Agricultura y Medio Ambiente remitió, con fecha 17 de junio de 1999, informe del siguiente tenor literal:

«En relación con su escrito de fecha de salida 18 de febrero de 1999, relativo al expediente *Queja DI-127/1999-JL*, cumpíame informarle lo siguiente:

«Respecto a lo argumentado y señalado con la letra a) de su escrito, con fecha 21 de enero de 1998, se comprobó por parte de los funcionarios de la Zona Veterinaria de Huesca la presencia de aproximadamente 1.400 lechones de entre 5 a 15 Kg. de peso, sin documentación sanitaria que acreditara su procedencia, en una explotación no autorizada ni acondicionada para el cebo de lechones en el término municipal de Ayerbe (Huesca). De las circunstancias de la inspección quedó constancia en el Acta 22-06-20 de esa fecha, levantada en presencia de D.A.F. y F.A., quienes dijeron ser empleados de D. A.G. En esa Acta se ordenaba la inmovilización de los lechones.

La explotación en la que se encontraban los lechones estaba registrada a nombre de «A.N., S.A.» para el cebo de aves, con número 039-HU851. Las explotaciones de cebo de aves son naves diáfanas sin muros interiores que permitan separar los animales por lotes, por lo que en un primer momento resultó imposible realizar un contaje preciso de los animales.

Ninguno de los crotales que portaban los animales respondía al modelo español establecido en el Real Decreto

205196 por lo que en base a los mismos resultaba imposible determinar su origen. Resultaba evidente que se trataba de animales extranjeros.

Por otra parte, existe un sistema de intercambio rápido de información del movimiento intracomunitario de animales, conocido como sistema ANIMO, en virtud del cual se comunican entre los países miembros de la UE todas aquellas partidas de animales que se envían de un país a otro. No se recibió en esa fecha ni en las inmediatas anteriores o posteriores ninguna comunicación que pudiera corresponder con esa partida de animales. Cabía deducir por tanto, que esos animales habían sido trasladados clandestinamente, sin conocimiento de las autoridades veterinarias del país de origen, cualquiera que éste fuera.

A todo ello hay que añadir como elemento relevante a la hora de enjuiciar la decisión adoptada que en esa fechas se había declarado la presencia de Peste Porcina Clásica en Holanda, Alemania y la vecina provincia de Lérida, sin que en ninguno de esos lugares se hubiera podido controlar la enfermedad, de la que seguían declarándose continuos focos de nueva aparición, por lo que la situación en lo que se refiere al control del movimiento pecuario de animales de la especie porcina era de máxima alerta.

Ese mismo día se personó en la Zona Veterinaria de Huesca D. A.G.L., quien se reconoció como propietario de los animales, manifestó que los mismos procedían de Francia y dijo no disponer de ninguna documentación referida a esos animales.

Por parte del Ayuntamiento de Ayerbe se informó telefónicamente que con fecha 9 de diciembre de 1997 se solicitó por el interesado Licencia Municipal para el cambio de orientación de esas instalaciones y que el día 17 de enero de 1998 se le denegó indicando la necesidad de presentar proyecto completo ante el cambio total de orientación productiva y la entidad de las modificaciones requeridas. El interesado conocía pues que sus instalaciones no estaban autorizadas para el cebo de lechones.

Igualmente, en unas naves como las descritas es materialmente imposible realizar un cebo de esa cantidad de lechones, que luego resultó ser superior a la inicialmente estimada, ni se pueden realizar las operaciones de limpieza alimentación o manejo más elementales hasta la conclusión de un cebo normal. No resulta descabellado suponer que D. A.G. pensara, por tanto, distribuir con posterioridad esos animales entre otras explotaciones adaptadas para el cebo de cerdos.

Es por todas las razones apuntadas, además de la situación de riesgo en la que nos encontrábamos, que en aplicación de la Orden de 13 de junio de 1997 del Departamento de Agricultura y Medio Ambiente sobre medidas urgentes para la prevención de la Peste Porcina Clásica (BOA de 16 de junio de 1997) se decidió el sacrificio inmediato de los animales sin indemnización.

Respecto a la alegación formulada por el interesado referente a la posible inmovilización de los animales, debemos recordar que resultaba imposible realizar un muestreo de los animales, dado que las instalaciones y la ausencia de corrales o departamentos interiores impedían realizar lotes con los mismos. Se podía, efectivamente, realizar extracciones de sangre, pero resultaba imposible identificar y aislar esos animales a efectos de ulteriores comprobaciones. Debe tenerse en cuenta también que las pruebas diagnósticas tienen sólo

un valor estimativo y que nunca es descartada la existencia de animales portadores, como luego se ha podido comprobar en los casos de Peste Porcina sufridos en Aragón, que no hayan desarrollado la enfermedad y en los que por tanto no se llegue a determinar la presencia de anticuerpos.

Pero aún en el supuesto de que se hubiera podido separar algún pequeño lote sobre el que realizar un muestreo y se hubiera permitido continuar con el cebo, resultaba evidente que esos animales, no podrían finalizarlo en esas instalaciones. El mantenimiento en las mismas debía ser sólo transitorio mientras se realojaban en instalaciones adecuadas. En las circunstancias epizootiológicas citadas esa era una posibilidad inaceptable que había que descartar desde el principio. El vallado perimetral de la explotación no aportaba en esas circunstancias ninguna seguridad adicional, teniendo en cuenta que la explotación no contaba ni con sistema de alimentación adecuado, ni fosas u otro sistema para eliminación de estiércoles ni fosas de cadáveres, exigidas para la autorización del funcionamiento de explotaciones porcinas.

Todas estas circunstancias fueron objeto de valoración y en base a ellas se adoptó la decisión citada.

Respecto a lo señalado en el apartado b) de su escrito, el Decreto 111/997, de 10 de junio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Agricultura y Medio Ambiente establece dentro de las competencias de la Dirección General de Producción, Industrialización y Comercialización Agraria y, en concreto, dentro del Servicio de Producción y Sanidad Animal, «el control del movimiento pecuario; el registro de explotaciones e identificación animal y la ejecución de otros programas ligados a la producción y sanidad animal».

Respecto a lo señalado en el apartado c), la Orden de 13 de junio de 1997 tiene por objeto establecer medidas urgentes para la prevención de la Peste Porcina Clásica, por lo que debe considerarse como un acto administrativo de carácter general y no como una disposición normativa, por lo que no requiere dictamen preceptivo de la Comisión Jurídico Asesora.

Respecto a lo señalado con la letra d), debe entenderse que la decisión adoptada lo era con carácter urgente, para evitar cualquier riesgo de transmisión de enfermedad, de consecuencias gravísimas para la economía de la Comunidad Autónoma, como luego se ha podido comprobar, por lo que cualquier recurso planteado contra ella en ningún caso podría suponer la no ejecutividad de la misma. La hipótesis de un ulterior recurso que resultara favorable a las pretensiones del recurrente daría lugar, en su caso, a las indemnizaciones que procedieran, pero sin que ello obligara al Departamento de Agricultura a prolongar una evidente situación de riesgo para el resto de la cabaña porcina aragonesa.

Respecto a lo señalado con la letra e), efectivamente hubo que considerar la situación de riesgo y la imposibilidad de llegar a conclusiones fiables sobre el estado sanitario de los animales ante la imposibilidad de hacer lotes, tal como se ha indicado antes, el desconocimiento del origen de los animales y la imposibilidad de continuar el cebo en esa explotación y de trasladar los lechones a otras, aunque los resultados analíticos fueran favorables.

Por parte del interesado se aportó días después un certificado sanitario, con número 544, expedido en Francia con fecha 22 de enero, es decir un día después, amparando el traslado de 140 lechones. Evidentemente, o ese certificado era falso, o los lechones que amparaba no llegaron nunca a esa explotación, dado que la misma estaba inmovilizada desde el día 21 de enero y sometida a vigilancia.

Igualmente, debe añadirse que se solicitó información a través del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación sobre el origen de los animales, comunicando los datos del certificado citado, recibiendo contestación a través de la Embajada de Francia en España con fecha 23 de julio. En ella se confirmaba la autenticidad del certificado 544 de 140 lechones, de donde cabe deducir que ninguno de esos animales llegaron nunca a la explotación de Ayerbe. Las autoridades francesas localizaron al operador que había vendido los lechones, quien comunicó que en las tres primeras semanas del mes de enero había vendido y llevado a la explotación de D. A.G.L. 1.998 lechones. Dichos traslados se realizaron sin conocimiento de los servicios veterinarios y sin que se emitieran los certificados sanitarios. Las autoridades veterinarias francesas nos comunican el inicio de las medidas sancionadoras oportunas. Debe observarse la tardanza con que se obtuvo esa información, por lo que no era posible esperar a obtener dicha información para adoptar las decisiones pertinentes. El cebo normal de esos animales, de producirse, debiera haber concluido entre los meses de abril o mayo».

TERCERO.— Junto con el escrito se queja se acompañaba fotocopia de los siguientes documentos:

— Resolución de la Dirección General de la Producción, Industrialización y Comercialización Agrarias, declarando el sacrificio obligatorio de los animales de la especie porcina presentes en la explotación registrada con el n.º 039-HU-851, a nombre de A.S., S.A., en el término municipal de Ayerbe (Huesca).

— Recurso ordinario presentado por el Sr. G.L. contra la anterior Resolución de 23 de enero de 1998.

— Orden del 11 de diciembre de 1998 del Consejero de Agricultura y Medio Ambiente por la que se resuelve el recurso ordinario interpuesto contra la Resolución de 23 de enero de 1998.

III. RAZONAMIENTOS JURÍDICOS.

PRIMERO.— Según se alega en el escrito de queja presentado, la Orden de 13 de junio de 1997, como disposición de carácter general que se dicta en ejecución y desarrollo de una Ley, no ha sido tramitada correctamente al no constar que la Comisión Jurídica Asesora haya emitido el correspondiente dictamen preceptivo.

En cambio, según el informe que nos ha sido remitido por el Departamento de Agricultura y Medio Ambiente, *«la Orden de 13 de junio de 1997 tiene por objeto establecer medidas urgentes para la prevención de la Peste Porcina Clásica, por lo que debe considerarse como un acto administrativo de carácter general y no como una disposición normativa, por lo que no requiere dictamen preceptivo de la Comisión Jurídica Asesora.»*

Por tanto, se impone analizar el carácter de la citada Orden de 13 de junio de 1997, y precisar si dicha Orden es una disposición general o un acto administrativo de carácter

general, para determinar si ha existido o no vulneración del procedimiento de elaboración de las normas establecido en la Ley de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y en la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón.

SEGUNDO.— La Orden de 13 de junio de 1997 del Departamento de Agricultura y Medio Ambiente sobre medidas urgentes para la prevención de la Peste Porcina Clásica establece lo siguiente:

«Ante la aparición de varios focos de peste porcina clásica en una provincia limítrofe con Aragón y la proximidad de las zonas de protección y vigilancia decretadas en torno a ellos con el territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón; ante el gran volumen de intercambios de ganado porcino que viene produciéndose entre los territorios de las Comunidades Autónomas vecinas y la nuestra; y ante la posibilidad de que antes de la aparición de la enfermedad sean trasladados cerdos portadores del virus de la peste porcina clásica sin síntomas clínicos, procedentes de zonas sin ninguna restricción al movimiento pecuario; y los riesgos que de todo ello derivan para nuestra cabaña de porcino.

En base al Real Decreto 3136/1982, de 24 de julio, sobre transferencia de competencias, funciones y servicios de la Administración del Estado a la Diputación General de Aragón en materia de agricultura; en base al Real decreto 2459/1996, de 2 de diciembre, por el que se establece la lista de enfermedades de animales de declaración obligatoria y de la normativa para su notificación, y al Real decreto 2159/1993, de 13 de diciembre, por el que se establecen medidas relacionadas con la peste porcina clásica.

Por lo expuesto, y con objeto de complementar las medidas adoptadas hasta la fecha, se adoptan las siguientes:

Artículo primero.

1. Todos aquellos animales de la especie porcina que se trasladen dentro del ámbito territorial de Aragón sin la preceptiva documentación sanitaria, aquellos que no vayan identificados o cuando la identificación no coincida con la que figure en la documentación sanitaria o Guía de Origen y Sanidad Pecuaria, se considerarán sospechosos de sufrir enfermedad infecto-contagiosa.

2. Todos aquellos animales de la especie porcina presentes en explotaciones de cebo que no dispongan de la preceptiva documentación sanitaria y que no vayan identificados, o cuando la identificación no coincida con la que figura en la documentación sanitaria o Guía de Origen y Sanidad Pecuaria, y siempre que no pueda acreditarse fehacientemente el origen de los animales, se considerarán sospechosos de sufrir enfermedad infecto-contagiosa.

Artículo segundo.

1.— El movimiento de animales de la especie porcina para vida procedentes de otras Comunidades Autónomas y con destino a explotaciones en el territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón, deberá proceder de comarcas en la que no se hayan decretado restricciones al movimiento por la Comisión de la Unión Europea.

Para aquellos cerdos procedentes de comarcas o territorios sin restricciones al movimiento se exigirá comunicación previa a las Zonas Veterinarias de destino con al menos 72 horas de antelación.

Los lechones con destino a cebo deberán venir perfectamente identificados de conformidad con lo previsto en el Real

Decreto 205/1996, ser transportados en vehículo desinfectado y aportar certificado de laboratorio oficial u oficialmente reconocido de análisis de sangre con determinación de antígenos de P.P.C., de un mínimo del 5% de los animales o 36 animales, con resultado negativo.

Para cerdos con destino a reproducción se exigirá su procedencia de explotación calificada como Granja de Sanidad Comprobada o chequeo serológico de Aujeszky de todos los animales. En cualquiera de los casos todos los animales deberán haber sido analizados para determinación de antígenos de P.P.C. con resultado negativo.

2.— Todos los animales procedentes de otras Comunidades Autónomas que entren en explotaciones de la Comunidad Autónoma de Aragón sin cumplir los requisitos previstos en este artículo, se considerarán sospechosos de sufrir enfermedades infecto-contagiosas.

Artículo tercero.

En los casos previstos en los apartados anteriores se podrá proceder al sacrificio inmediato de los animales considerados sospechosos de sufrir enfermedades infecto-contagiosas y de todos aquellos que hayan podido ser contagiados por los anteriores, y a la destrucción higiénica de las canales. Estos animales no serán objeto de indemnización.

Disposición final.

En todos aquellos aspectos no recogidos en la Orden será de aplicación lo que dispone el Real Decreto 2159/1993, de 13 de diciembre, por el que se establecen medidas relacionadas con la peste porcina clásica.»

TERCERO.— «La distinción más obvia entre el Reglamento y el acto —dice García de Enterría, Curso de Derecho Administrativo I— es que aquél forma parte del ordenamiento jurídico, en tanto que el acto es algo «ordenado», producido en el seno del ordenamiento y por éste previsto como simple aplicación del mismo. El Reglamento innova el ordenamiento (deroga otro Reglamento anterior, crea normas nuevas, habilita relaciones o actos hasta ese momento no previstos), el acto se limita a aplicar el ordenamiento a un supuesto dado o por dicho ordenamiento previsto».

El Tribunal Supremo distingue entre acto administrativo y disposición general, en su Sentencia, entre otras muchas, de 19 de mayo de 1987, Sala 3.ª, de la siguiente forma:

«El primer punto a resolver es la naturaleza jurídico administrativa que haya de atribuirse al acto impugnado, ante la duda suscitada por las manifestaciones de las partes vertidas en el proceso y en concreto si se trata o no de una disposición general, por cuanto que esto condiciona todo lo demás y al efecto se ha de señalar, que según el sentir de la Jurisprudencia las disposiciones generales son normas de carácter general dirigidas a todos y que a todos vinculan, mientras que las resoluciones o actos «strictu sensu» se refieren a una concreta actividad administrativa con finalidad particularizada, aunque alcance a diversas personas individuales o colectivas —Sentencia de 28 de octubre de 1971—, es decir, que las primeras son productoras de normas jurídicas objetivas o meramente normativas —Sentencia de 13 de mayo de 1972— que tienen por destinatarios una pluralidad indeterminada de sujetos; esto sentado, lo que se impugna es un acto del Ministro de Transportes, Turismo y Comunicaciones creador de normas de general aplicación al colectivo de funcionarios, en las que se establecen determinadas preferencias

en beneficio exclusivo de los poseedores de cierto título profesional, para ocupar los puestos de trabajo que determine la Subsecretaría, en el Ministerio y organismos dependientes del mismo, con la consiguiente proposición de otros, estableciendo por consiguiente un régimen de excepción en favor de aquéllos, lo cual conduce a entender que merece la calificación de disposición general».

En este sentido, igualmente, la Sentencia de 19 de enero de 1987 del Tribunal Supremo, Sala 4.ª, dice:

«El examen de la aludida Orden Ministerial pone de manifiesto, sin lugar a dudas, que estamos ante una disposición de carácter general y no ante un acto administrativo — como sostiene el defensor de la Administración— porque constituye un «instrumento ordenador» que es lo que esencialmente distingue la disposición general del acto administrativo que tiene configurado como algo «ya ordenado» y limitado a ejecutar y a cumplir una «ordenación» previa; diferenciándose también el acto administrativo de la disposición general en que el primero con su cumplimiento se agota y que para un nuevo cumplimiento se habrá de dictar un nuevo acto; en tanto que la disposición general o Reglamento no se consume con cumplirlo una vez sino que sigue vigente y es susceptible de una pluralidad indefinida de cumplimientos; y juzgando según estos criterios la Orden impugnada, se comprueba inmediatamente y con meridiana claridad, que la misma es un instrumento ordenador que tiene por objeto establecer una regulación y dar un nuevo régimen a las materias señaladas, por lo que su naturaleza de disposición general es indudable ...».

Mismo criterio establece la Sentencia de 16 de mayo de 1989, Sala 3.ª, al disponer:

«Ciertamente la doctrina de los autores que venían ciñéndose a señalar como caracteres del acto administrativo el ser una declaración de voluntad de una Administración dimanante del ejercicio de una potestad administrativa y no reglamentaria que tiene como destinatario a un sujeto concreto, ha admitido la existencia de actos administrativos que tienen por destinatarios a una pluralidad de sujetos y que se limitan a aplicar el derecho objetivo sin crearlo o innovarlo, y ha puesto como ejemplo los anuncios de licitación, las convocatorias, etc. Y también el Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre el tema en diversas Resoluciones —SSTS 15 de marzo de 1985, y 19 de enero y 4 de julio de 1987—. Ha establecido que lo que esencialmente distingue a la disposición general del acto administrativo es que la primera es un instrumento ordenador mientras que el acto es un algo ya ordenado y limitado a ejecutar y cumplir una ordenación previa; la disposición general no se consume con cumplirlo una vez sino que sigue vigente y es susceptible de una pluralidad indefinida de cumplimiento, mientras que el acto administrativo se agota con su cumplimiento, mientras para un nuevo cumplimiento se habrá de dictar un nuevo acto. Pero de la aplicación de este genérico cliché a la Orden impugnada no se puede extraer la consecuencia inapelable de que nos encontramos en presencia de una orden de convocatoria de las genéricamente contempladas por la doctrina que cita, que es un acto administrativo y no una disposición general, y que por ello tiene su régimen específico de impugnación jurisdiccional en los artículos 37 y 52 de la Ley y no en el 39. Antes al contrario de la lectura de la Orden impugnada, aparecida

en el Boletín Oficial del País Vasco de 29 de marzo de 1986, se desprende con toda claridad que en la misma se regulan las bases que han de regir las convocatorias de concurso oposición para el acceso en régimen de interinidad a todos los puestos de trabajo de la jefatura de plantilla propia de la Administración General de la Comunidad Autónoma y sus Organismos Autónomos; y además se da publicidad y se aprueban las bases establecidas, ya concretamente, en las Ordenes emanadas de los Departamentos de Educación, Universidades e Investigación; Política Territorial y Transportes; Trabajo, Sanidad y Seguridad Social, y Presidencia y Justicia. No es una Orden de convocatoria sino una verdadera disposición general que reglamenta las bases de todas las convocatorias con la finalidad antes expresada y además para atender a las necesidades de personal en la Administración Pública Vasca, de acuerdo con las directrices marcadas en este sentido en el Acuerdo del Pleno del Gobierno vasco de 11 de diciembre de 1984 hasta que la Ley Vasca de la Función Pública disponga lo oportuno; tiene como destinatarios una pluralidad indeterminada de sujetos posibles que son los ciudadanos que en lo futuro pretendan acceder a puestos de Jefatura de la Administración vasca y con ella se crea una normativa que regirá «ad futurum» todas las convocatorias específicas a que se refiere hasta que se dicte una norma que definitivamente regule la materia. Es indudable su naturaleza reglamentaria y por tanto de disposición general cuya impugnación ...».

Aplicando la doctrina contenida en las sentencias arriba transcritas a la Orden de 13 de junio de 1997 del Departamento de Agricultura y Medio Ambiente sobre medidas urgentes para la prevención de la Peste Porcina Clásica, esta Institución llega a la conclusión de que tal Orden no es un acto administrativo con una pluralidad de destinatarios, sino una disposición de carácter general.

Si entendemos, y prescindiendo de la forma que la norma adopte, sea calificada o nominada como orden o como resolución por la Administración —pues hay que estar al contenido y no a su denominación de conformidad con las Sentencias del Tribunal Supremo de 21 de marzo de 1986 y 27 de diciembre de 1989—, que una disposición de carácter general es la que tiene una finalidad normativa y se integra con mayor o menor rango en el ordenamiento jurídico, la que mira abstractamente a una pluralidad de personas o casos indeterminados o indeterminables, la que no se agota con su cumplimiento sino que se consolida; mientras que el acto administrativo, a diferencia, se caracteriza porque su cumplimiento extingue el acto, tiene una finalidad particularizada, y es un acto referido a una o más personas y no se integra en el ordenamiento jurídico, pues no crea o innova derecho sino que lo aplica; entonces, considerando estos criterios, la Orden de 13 de junio de 1997 es una disposición de carácter general que se dirige abstractamente a toda persona que sea poseedora de animales de la especie porcina en Aragón; que no se agota con su cumplimiento sino que forma parte de nuestro Ordenamiento, que innova, al prevenir un nuevo supuesto de sacrificio de ganado porcino antes no contemplado por la norma; es decir, antes de la entrada en vigor de la Orden ahora analizada, quien fuera poseedor de un número indeterminado de lechones o de cerdos sin la preceptiva documentación sanitaria, o aquellos cerdos o lechones no fueran

identificados o cuando la identificación no coincidiera con la que figurara en la documentación sanitaria o Guía de Origen y Sanidad Pecuaria, no eran automáticamente sacrificados sin indemnización, sino que se aplicaban las medidas previstas en el Real Decreto del Ministerio de Agricultura sobre peste porcina clásica y se le incoarían al ganadero, por otra parte, el correspondiente expediente sancionador si por la Administración se entendiera que se hubiere cometido alguna infracción a la reglamentación. En cambio, a partir de la entrada en vigor de la Orden de 13 de junio de 1997 del Departamento de Agricultura y Medio Ambiente, todo cerdo sin documentación fehaciente sanitaria es sospechoso, según los artículos primero y segundo de dicha Orden, de sufrir enfermedades infecto-contagiosas y puede ser sacrificado sin que su propietario perciba indemnización de ningún tipo.

Ello supone a juicio de esta Institución una innovación clara del Ordenamiento jurídico que trasciende en el tiempo y se aplica como nueva norma reguladora para prevenir la peste porcina clásica a todos los ganaderos presentes y futuros de nuestra Comunidad Autónoma y altera la legalidad vigente establecida en los artículos 3, 4 y 5 del Real Decreto 2159/1993, de 13 de diciembre, del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, de medidas relacionadas con la peste porcina clásica, que transpone al ordenamiento jurídico interno las Directivas 91/685/CEE y 91/687/CEE, y que dispone en su artículo 3 que ante la sospecha de un caso de peste porcina clásica, se notificará inmediatamente a la autoridad competente, que actuará conforme a lo indicado en el artículo 4, el cual dispone la adopción de las siguientes medidas cautelares:

«1. Cuando en una explotación se encuentren uno o varios cerdos sospechosos de peste porcina clásica, el veterinario oficial pondrá en marcha inmediatamente las medidas de investigación oficiales para la confirmación o negación de la presencia de dicha enfermedad. Desde la notificación de la sospecha, la autoridad competente ordenará colocar la explotación bajo vigilancia oficial, y adoptará las siguientes medidas cautelares:

a) El censado de todas las categorías de cerdos existentes en la explotación, precisando por cada una de ellas el número de animales muertos, si los hubo, y los infectados o susceptibles de estar infectados. El recuento se ha de actualizar a fin de tener en cuenta los nacidos y muertos durante el período de sospecha; los datos de dicho recuento se habrán de presentar si así se solicitare, y podrán comprobarse en cada visita.

b) Todos los cerdos de la explotación serán mantenidos en sus locales de alojamiento o en otros lugares que permitan su aislamiento dentro de la misma explotación.

c) Quedará prohibida:

1.º La entrada o salida de cerdos en la explotación. La autoridad competente, si fuere necesario podrá:

Ampliar la prohibición de la salida de la explotación a los animales de otras especies.

Cuando la enfermedad no se haya confirmado dentro de un plazo de quince días, autorizar la salida de los animales destinados al sacrificio bajo control oficial, siempre que las carnes procedentes de dichos animales no se destinen para los intercambios intracomunitarios como tales carnes frescas.

2.º Toda salida de carne o cadáveres de porcino, así como alimentos para animales, utensilios y otros objetos y

desperdicios susceptibles de vehicular el virus de la peste porcina clásica, salvo autorización expresa de la autoridad competente.

d) Se restringirá al máximo el movimiento de personas y vehículos tanto de entrada como de salida de la explotación, que queda subordinado a lo que disponga la autoridad competente.

e) Se utilizarán medios de desinfección adecuados en las entradas y salidas de los locales donde se alojen cerdos así como en los de la explotación.

f) Se efectuará una encuesta epizootiológica conforme a lo establecido en el artículo 8 de este Real Decreto.

g) Se suspenderá cualquier concentración (feria, mercados, exposiciones de ganado) de ganado porcino dentro de un radio de al menos 10 kilómetros alrededor del foco sospechoso.

2. Las medidas contempladas en el apartado 1 no se anularán hasta que se desestimen oficialmente las sospechas de peste porcina.

Y de conformidad con el artículo 5.º de dicho Real Decreto, confirmada oficialmente la presencia de peste porcina, la autoridad competente procederá a declarar oficialmente la enfermedad y, además de las medidas enumeradas en el apartado 1.º del artículo 4.º, ordenará que:

«1. Cuando se confirme oficialmente la presencia de peste porcina, la autoridad competente procederá a declarar oficialmente la enfermedad y, además de las medidas enumeradas en el apartado 1 del artículo anterior, ordenará que:

a) Se sacrifiquen sin demora, y bajo control oficial, todos los cerdos de la explotación, de tal forma que se evite el riesgo de dispersión del virus tanto durante el transporte como en el momento de sacrificarlos, pudiendo ser indemnizada tal medida.

b) Se destruyan, bajo control oficial, y de tal forma que permita evitar riesgo de dispersión del virus los cerdos muertos en la explotación; asimismo se destruirán las carnes de los sacrificados tanto tras la confirmación de la enfermedad como, y en la medida de lo posible, los sacrificados en el período comprendido entre la probable introducción de la enfermedad y la aplicación de medidas oficiales.

c) Toda materia o desperdicio que pueda estar contaminado, como los piensos para animales, se someta a un tratamiento que asegure la destrucción del virus de la peste posiblemente presente; dicho tratamiento deberá haberse efectuado conforme a las instrucciones del veterinario oficial.

d) Después de haber sacrificado los cerdos, se limpien y desinfecten, conforme a lo establecido en el artículo 14 del presente Real Decreto, todos los locales en los que se aloje a los cerdos, así como los vehículos que se hayan utilizado para su transporte y todo el material que pueda estar contaminado.

e) Se efectúe un examen epizootiológico conforme a lo establecido en el artículo 8 del presente Real Decreto.

f) Se establezcan unas zonas de protección y de vigilancia conforme a lo establecido en el artículo 10 de este Real Decreto.

g) No se vuelvan a introducir cerdos en la explotación, hasta un mínimo de treinta días después de que hayan finalizado las operaciones de limpieza y desinfección realizadas conforme a lo indicado en el artículo 14 del presente Real Decreto.

La reintroducción de los cerdos tendrá en cuenta el tipo de cría aplicado en la explotación de que se trate y deberá cumplir las disposiciones siguientes:

1.º Cuando se trate de una explotación al aire libre:

La reintroducción de los cerdos se iniciará con la introducción de lechones testigo que hayan sido sometidos a pruebas para hallar anticuerpos contra el virus de la peste porcina clásica y hayan resultado negativos. Los lechones testigo deberán ser repartidos por toda la explotación infectada, en el número y las condiciones establecidas por la autoridad competente, y sometidos a nuevas pruebas, a los veintiún y cuarenta y dos días de haber sido trasladados a la explotación, para detectar la presencia de anticuerpos.

Si ninguno de los lechones hubiere producido anticuerpos contra la peste porcina clásica, se podrá proceder a la repoblación completa en cuanto se reciban los resultados negativos de la segunda prueba.

2.º Para todas las demás formas de cría, la reintroducción de los cerdos se efectuará según las medidas contempladas en el apartado 1.º, o bien, la reintroducción de los lechones estará basada en una repoblación total a condición de que todos los cerdos lleguen en un período de ocho días y hayan sido sometidos a pruebas para hallar anticuerpos contra el virus de la peste porcina clásica con resultados negativos; ningún cerdo pueda salir de la explotación durante un período de sesenta días después de la llegada de los últimos cerdos; se someta a la piara repoblada a un examen serológico, de conformidad con las disposiciones previstas en los anexos I y IV de este Real Decreto. Dicho examen no podrá ser efectuado antes de treinta días después de la llegada de los últimos cerdos.

2. La autoridad competente podrá extender las medidas previstas en el apartado anterior a otras explotaciones cuyos cerdos hayan podido contraer la infección como consecuencia de su localización o su contacto directo o indirecto con la explotación infectada».

Según el artículo 8 de la Ley de Epizootias de 20 de diciembre de 1952 pueden aplicarse a las enfermedades contagiosas de los animales las medidas sanitarias de carácter general siguientes:

- a) Notificación.
- b) Visita, comprobación y pruebas diagnósticas reveladoras.
- c) Investigación del foco primario.
- d) Aislamiento, empadronamiento y marca de animales enfermos y sospechosos.
- e) Declaración oficial de epizootia.
- f) Tratamiento preventivo y curativo.
- g) Ordenación y prohibición de los transportes y de la circulación de animales enfermos, sospechosos y materias contumaces.
- h) Sacrificio obligatorio.
- i) Destrucción y aprovechamiento de cadáveres.
- j) Desinfección y desinsectación.
- k) Condicionamiento de ferias, mercados, concursos, exposiciones de ganados, importación y exportación de animales y materias contumaces.

En el Reglamento que se dicte para la aplicación de esta Ley se especificarán las medidas sanitarias que han de ser aplicadas para cada enfermedad».

Por tanto, como la Ley de Epizootias habilita a la vía reglamentaria para adoptar las medidas sanitarias que han de

ser aplicadas en caso de enfermedad, no puede el Departamento de Agricultura y Medio Ambiente regular ninguna nueva medida para prevenir la peste porcina clásica con rango inferior a una disposición reglamentaria; por ello, y en opinión de esta Institución, la Orden de 13 de junio de 1997 del Departamento de Agricultura y Medio Ambiente se trata de una disposición reglamentaria que adopta la forma de Orden que desarrolla no el Real Decreto de 13 de diciembre de 1993, sobre medidas relacionadas con la peste porcina clásica, sino la Ley de Epizootias de 20 de diciembre de 1952 y el Derecho Comunitario; Derecho este en el que no están contempladas ese tipo de medidas como el sacrificio sin indemnización para los animales sospechosos de padecer alguna enfermedad infecto-contagiosa.

CUARTO.— La Comisión Jurídica Asesora, creada por la Ley 1/1995, de 16 de febrero, del Presidente y del Gobierno de Aragón, extiende sus competencias, de conformidad con el artículo 55 de la citada Ley, «a las funciones cumplidas por el Gobierno y la Administración aragonesa»; y debe emitir dictamen preceptivo en el ámbito normativo, y según el artículo 56, sobre:

«a) Los proyectos de decretos legislativos que se elaboren por el Gobierno en uso de una delegación legislativa.

b) Los proyectos de disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de una ley, sea ésta autonómica o del Estado, así como sus modificaciones».

Corresponde al Gobierno de Aragón, de conformidad con el artículo 16 de la Ley de 16 de febrero de 1995, «ejercer la potestad reglamentaria en los términos indicados por los artículos 29 y siguientes de esta Ley; y aprobar los reglamentos de ejecución de las leyes generales del Estado cuando esta competencia corresponda a la Comunidad Autónoma».

Artículo 29 el citado según el cual:

«1. La titularidad de la potestad reglamentaria corresponde al Gobierno de la Comunidad Autónoma. No obstante, los Consejeros podrán hacer uso de esta potestad cuando les habilite para ello una ley o un reglamento aprobado por el Gobierno.

2. Las disposiciones de carácter general o reglamentos del Presidente y del Gobierno adoptarán la forma de decreto. Las de los Consejeros, de orden.

3. Los decretos serán firmados por el Presidente y por el Consejero o Consejeros competentes por razón de la materia.

En consecuencia, si entendemos que la Orden de 13 de junio de 1997 del Departamento de Agricultura y Medio Ambiente tiene carácter de disposición reglamentaria, ya fuera competente para adoptarla el Gobierno de Aragón o el Consejero del Departamento correspondiente, de acuerdo con las atribuciones que establecen los artículos 16 y 25 de la Ley de Presidencia y del Gobierno de Aragón, en ambos casos, la Comisión Jurídica Asesora debió emitir el correspondiente dictamen preceptivo, pues así lo señala expresamente el artículo 56 de la Ley de Presidencia al establecer que «la Comisión Jurídica Asesora emitirá dictamen preceptivo sobre ... los proyectos de disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de una ley, sea ésta autonómica o del Estado, así como sus modificaciones».

Como quiera que la Orden de 13 de junio de 1997 para el Departamento de Agricultura y Medio Ambiente no tiene naturaleza jurídica de disposición general sino que debe considerarse un acto administrativo de carácter general, por dicha razón, no requiere dictamen preceptivo de la Comisión Jurídica Asesora.

Alegación que esta Institución no comparte por las razones anteriormente expuestas, y por ello considera que la Orden de 13 de junio de 1997 se trata de una disposición de carácter general, y en consecuencia, es obligatorio el dictamen preceptivo de la Comisión Jurídica Asesora, tal y como ordena el artículo 56 citado; y dicho trámite, según el informe que nos ha sido remitido por el Departamento de Agricultura y Medio Ambiente, no se ha llevado a cabo.

QUINTO.— Omisión de dictamen que determina la nulidad de la Orden de 13 de junio de 1997, según se establece en el artículo 30.3 de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón, y artículos 51 y 62.2 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, ya que se habría vulnerado el principio de jerarquía garantizado por el artículo 9.3 de la Constitución, al haber aprobado una disposición de carácter general sin seguir el procedimiento establecido por una Ley formal.

La cuestión, para García de Enterría, Curso de Derecho Administrativo I, «no ofrece la más mínima duda. Todo Reglamento que rebasa los límites formales y sustanciales que acantonan, según hemos visto, el ámbito de ejercicio lícito de la potestad reglamentaria incurre en un vicio determinante de su nulidad de pleno derecho. Así lo ha afirmado la jurisprudencia del Tribunal Supremo, incluso en relación al supuesto de que el vicio cometido sea un vicio de forma o de procedimiento (pues en este caso también se infringe una Ley, ya que el procedimiento de elaboración está regulado por Ley formal). Es significativa en este sentido la Sentencia de 3 de febrero de 1968, según la cual «la Administración debe ajustarse al mismo [procedimiento de elaboración de disposiciones generales], al ejercer la potestad reglamentaria como requisito esencial para su validez, incurriendo en nulidad siempre que la disposición de carácter general infrinja otra norma de superior jerarquía, tanto por su contenido como por no ajustarse al procedimiento previsto para su elaboración».

El mismo criterio sobre la nulidad de una disposición reglamentaria por falta de dictamen preceptivo establece la Sentencia de 19 de enero de 1987, (Sala 4)

«Siendo, pues, la Orden Ministerial que se impugna una disposición general dictada en ejecución de las aludidas leyes, era imprescindible en su elaboración la consulta a la Comisión Permanente del Consejo de Estado conforme al art. 22.3 de la Ley Orgánica del mismo de 22 de abril de 1980; y la falta de este preceptivo dictamen determina su invalidez como ha proclamado este Tribunal para casos análogos en sus Sentencias de 31 de mayo y 16 de diciembre de 1986, y 29 de abril, 10 y 17 de diciembre de 1982.

Habiendo sido promulgada la Orden impugnada sin dicho previo informe o dictamen, es vista a pertinencia de haber de declarar su nulidad sin que a esta conclusión pueda oponerse con éxito el argumento que aduce el Sr. Abogado del Estado en su contestación a la demanda de tratarse de un Reglamento autónomo, independiente «praeter legem» y no de ejecución de leyes no necesitado de aquel dictamen; pues ya hemos dejado claro antes que la Orden en cuestión ha sido dictada en ejecución de las leyes indicadas y por tanto no puede decirse que sea un Reglamento independiente de ellos.

La anulación de la Orden impugnada por el expresado motivo de falta del informe esencial y preceptivo del Consejo de Estado comporta la anulación de las actuaciones del

expediente posteriores al momento en que debió recabarse tal dictamen; y sin que resulte ya necesario analizar los otros temas que plantea la demanda tales como el de la infracción del principio de jerarquía normativa por la alegada vulneración ...».

Igual doctrina sigue la Sentencia de 21 de marzo de 1986, Sala 4, que dice:

Al participar, pues, del carácter de disposición general la Orden que se impugna y habiéndose prescindido del procedimiento establecido para su elaboración, es procedente la estimación de este recurso y la declaración de nulidad de la misma, sin necesidad de adentrarnos en el examen de la desconformidad que se denuncia respecto del contenido de determinados artículos de ella.

Y la Sentencia de 20 de enero de 1992, Sala 3,

A la luz de esta doctrina, para entender cumplida por un órgano consultivo autonómico la garantía de legalidad que —tanto para el Estado como para las Comunidades Autónomas— rige en el ordenamiento jurídico estatal y por la que, antes de la expedición de un Reglamento ejecutivo de una Ley, especialmente si —como en este caso— se trata de una Ley del Estado, es necesaria la emisión de un dictamen, es necesario que el órgano consultivo autonómico que haga las veces del Consejo de Estado ostente una posición institucional frente al órgano que asesora homogénea a la que presenta el Consejo de Estado frente al Gobierno de la nación. Lo que, al no resultar se cumpla —sin que siquiera se haya intentado demostrar lo contrario— en la Comisión de Secretarios Técnicos del Principado de Asturias, obliga a admitir e vicio de nulidad del Decreto autonómico impugnado, lo que —con revocación de la sentencia de instancia— debemos declarar sin que, al acoger la causa invocada sea pertinente examinar ninguna otra cuestión ni efectuar ningún otro pronunciamiento».

Y la de 27 diciembre 1989, Sala 3,

«Podría eludirse así mismo la exigencia sobre información a los interesados por la liberalidad que anima la subvención y su carácter marcadamente unilateral en el que sus eventuales destinatarios nunca podrían interferir en la voluntad administrativa, haciendo innecesaria su presencia en el procedimiento de elaboración, pero si se trata de un apéndice reglamentario que adoptando la forma de Orden Ministerial profundiza en el desarrollo de una norma de aquel carácter, habría que adjudicar a dicha Orden una función de desarrollo y por tanto de naturaleza objetiva en lo no previsto en el Decreto, necesitada del dictamen preceptivo del Consejo de Estado —artículo 10.6 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y 22.3 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado de 22 de abril de 1980— cuya omisión determina su nulidad pues lastima con adoptar esta técnica de reglamentación sucesiva a través de una Orden Ministerial, para eludir el control del Consejo de Estado sobre aspectos ejecutivos no contenidos en el Decreto inicialmente habilitado para desarrollar la Ley».

En consecuencia, si el Departamento de Agricultura y Medio Ambiente compartiera ahora el criterio de esta Institución relativo a la naturaleza jurídica de la Orden de 13 de junio de 1997 como disposición reglamentaria, debería, en ese caso, proceder a la declaración de su nulidad de oficio previo dictamen de la Comisión Jurídica Asesora, según lo dispuesto en el artículo 102.2 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

IV.— RESOLUCIÓN

Por todo lo anteriormente expuesto, y en uso de las facultades que me confiere la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, considero conveniente formular al Departamento de Agricultura y Medio Ambiente la siguiente RECOMENDACIÓN:

Que en atención a las consideraciones expuestas en el presente escrito se inicie por el Departamento de Agricultura y Medio Ambiente expediente de oficio sobre la nulidad de la Orden de 13 de junio de 1997 sobre medidas urgentes para la prevención de la Peste Porcina Clásica.»

El Departamento de Agricultura y Medio Ambiente aceptó la Recomendación formulada.

2.4. ORDEN DE 9 DE NOVIEMBRE DE 1993, DEL DEPARTAMENTO DE ORDENACIÓN TERRITORIAL, OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES, SOBRE ADJUDICACIÓN DE VIVIENDAS DE PROMOCIÓN PÚBLICA.

El análisis de la aplicación de la Orden de 9 de noviembre de 1999, del Departamento de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes, dictada en desarrollo del Decreto 165/1993, de 19 de octubre, sobre adjudicación de viviendas de promoción pública puso de manifiesto diversas disfunciones que nuestra Institución consideró oportuno trasladar al referido Departamento a través de la siguiente Sugerencia (Expte. DII-716/98):

«VISTO el expediente instruido en esta Institución cuya referencia figura arriba indicada, como consecuencia de queja presentada en fecha 8 de septiembre de 1998, en la que se hacía referencia a que el sistema de baremo establecido en la Orden de 9 de noviembre de 1993, del Departamento de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes, sobre adjudicación de viviendas de promoción pública, era injusto en algunos aspectos, tales como en cuanto a la necesidad de vivienda, en cuanto a las circunstancias personales y composición familiar, y en cuanto a los ingresos familiares.

CONSIDERANDO que el motivo de la misma pudiera implicar una irregular actuación de un Organismo administrativo sujeto a la supervisión directa de esta Institución, atendiendo a lo previsto en la Ley 4/1985, de 27 de Junio, reguladora del Justicia de Aragón, se acordó admitir la queja a trámite de supervisión en fecha 24 de septiembre de 1998.

I. ACTUACIONES DE INSTRUCCION.

1.— Admitido a trámite de supervisión el expediente, se incorporaron al mismo los documentos aportados por la presentadora de la queja.

2.— Con fecha 29 de septiembre de 1998 se solicitó a la Dirección Gerencia del Instituto del Suelo y Vivienda de Aragón (I.S.V.A.) informe acerca del asunto, y en particular:

2.1.— Informe expresivo de los antecedentes y criterios adoptados en el proceso de elaboración de la Orden de 9-11-1993, de ese Departamento, por la que se aprobó el baremo objeto de la queja presentada.

2.2.— Informe de la Dirección Gerencia del I.S.V.A. y, en su caso, de los Servicios Provinciales del Departamento, en relación con las distorsiones que se hayan podido observar en la aplicación práctica de dicha Orden y baremo antes

referenciado a Expedientes concretos de adjudicación de Viviendas de Promoción Pública, en sus respectivos ámbitos de actuación, y criterios o soluciones adoptadas por las distintas ponencias que hayan intervenido en los mismos.

3.— Con fecha 10 de Noviembre de 1998 se remitió escrito a la Dirección Gerencia del I.S.V.A. recordatorio de la solicitud de información, al haber transcurrido un mes desde la solicitud sin haber recibido respuesta alguna al respecto. Y con fecha 14 de Diciembre de 1998 volvió a reiterarse la solicitud de información.

4.— En fecha 13 de Enero de 1999 tuvo entrada en Registro de esta Institución escrito de la Directora Gerente del I.S.V.A., en respuesta a las cuestiones planteadas, y en el que se manifestaba:

«En relación con su escrito de fecha 24 de Septiembre de 1.998, por el que solicita informe sobre antecedentes y criterios adoptados en el proceso de elaboración de la Orden de 9 de Noviembre de 1993, del Departamento de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes, dictada en desarrollo del Decreto 165/1993, de 19 de Octubre, sobre adjudicación de viviendas de promoción pública, así como de las distorsiones que se hayan podido observar en la aplicación práctica de dicha Orden a expedientes concretos de adjudicación de Viviendas de Promoción Pública, le comunico lo siguiente:

«Del contenido de la Orden reseñada, se deduce que los criterios adoptados en el proceso de elaboración de la misma, se han centrado fundamentalmente en elaborar un procedimiento de selección que permita evaluar las distintas situaciones y circunstancias alegadas por los solicitantes mediante un baremo que responda a la situación social del momento. La brevedad de su contenido ha limitado la exposición de su espíritu, pero su aplicación práctica no ha generado, según informes emitidos por los Servicios Técnicos competentes, distorsiones que pudieran generar insatisfacción entre los solicitantes o en los municipios en que se realizan las convocatorias de adjudicación de vivienda de promoción pública.

«Teniendo en cuenta que no es tarea fácil, constreñir al ámbito de un baremo la diversidad de circunstancias que jalonan la realidad social y en relación con los puntos reflejados en la queja admitida a trámite en esa Institución, se podría afirmar que el único extremo que por su entidad, ha producido alguna reclamación, es el indicado como punto 2, referente a la puntuación asignada a los recientes o inmediatos matrimonios. Este extremo, es contemplado en el baremo al efecto de poder facilitar a los jóvenes que pretenden constituir una familia estable, el acceso a las viviendas de promoción pública, puesto que en la práctica anterior, al asignar a las unidades familiares ya constituidas puntuación concreta por cada miembro de la unidad familiar, y estar formadas las nuevas familias por tan sólo dos miembros, apenas permitían el acceso de los jóvenes a este tipo de viviendas, cuando la situación socioeconómica actual es particularmente desfavorable a los jóvenes a la hora de acceder al mercado laboral, a lo que se suma la precariedad de los primeros empleos a los que acceden, la demora en comenzar en los mismos, tras unos estudios cada vez más largos, etc. ..., extremos que se acuciaban ante el importante incremento sufrido por los precios de las viviendas.

«En este punto, la dificultad práctica constatada se derivaba a la hora de fijar temporalmente, en cada caso concreto, cuándo se consideraba «reciente» o «inmediato» el matrimonio, cuestión que las diversas ponencias han intentado solucionar fijando como criterio que el matrimonio se contrajese en el plazo de seis meses de antelación a la adjudicación de la vivienda para los «inmediatos» matrimonios, constatable con la aportación del libro de familia o certificación correspondiente, o transcurridos seis meses desde la adjudicación (para lo cual se requería declaración jurada sobre tal extremo y ulterior aportación del documento justificativo de que el matrimonio se había contraído en el indicado plazo).

«Sobre los indicados puntos 1 y 3 de su escrito, tampoco se ha constatado distorsión, en sentido propio, en la aplicación del baremo, sin perjuicio de que hayan podido ser alegados circunstancialmente en alguno de los recursos presentados contra las resoluciones concretas.

«Un análisis del apartado I c) del Anexo I de la repetida Orden de 9 de Noviembre de 1993, en el que se establece que: «Carecer de viviendas ... en alojamiento en convivencia con otros familiares...» se valora con 40 puntos y si el alojamiento lo es en vivienda cedida en precario, se conceden 30 puntos, conlleva, teniendo en cuenta que el hijo mayor de 18 años, como regla general, no forma parte de la unidad familiar de sus padres y es el potencial solicitante de estas viviendas protegidas, que, junto con el contenido del apartado b) del mismo anexo, que reconoce para el caso de habitar una vivienda propiedad del solicitante, con superficie insuficiente e inadecuada a la composición familiar una valoración de 10 puntos, y si la vivienda es arrendada, 30 puntos, exista una gran dificultad para calificar de injusto, en perjuicio de la persona que carece de vivienda, al sistema de baremo establecido en la citada Orden.

«Respecto a lo indicado en el punto 3, referente al tema de ingresos, conviene tener en cuenta que esta Administración ha tomado siempre en consideración las tablas de ingresos ponderados, elaboradas para cada plan de viviendas, donde se contempla para el cómputo de la puntuación correspondiente tanto el número de miembros de la unidad familiar como el número de perceptores de ingresos en la misma.»

II. CONSIDERACIONES JURIDICAS.

1.— En el anexo I de la Orden de 9 de noviembre de 1993, por la que se desarrolla el Decreto 165/1993, de 19 de octubre, sobre adjudicación de viviendas de promoción pública, se divide el baremo en tres apartados:

- I. Necesidad de vivienda;
- II. Circunstancias personales y composición familiar;
- III. Ingresos familiares anuales,

obteniéndose en cada uno de ellos una puntuación, y teniendo en cuenta que las diversas situaciones descritas en el apartado I relativas a la «Necesidad de vivienda» no son acumulables, aunque el peticionario pueda encontrarse simultáneamente en varias de ellas, en cuyo caso deberá optar por la que más se adecue a sus necesidades y formular su petición en base a la misma.

2.— Analizando las diversas situaciones del apartado I, «necesidad de vivienda», se pone de manifiesto lo siguiente:

— En lo que se refiere a la situación de habitar una vivienda con deficientes condiciones de habitabilidad, a su vez, se subdivide en tres apartados, a los que se asigna distinta puntuación en función de la gravedad de la deficiencia.

Si bien los dos primeros definen con claridad la deficiencia a la que se refieren, el último apartado referente a «ocupantes de viviendas en deficientes condiciones relativas a ventilación natural de piezas principales, aislamiento por referencia a humedad en paramentos, dotación de servicios de la vivienda y escasas posibilidades reales abastecimiento a partir de la infraestructura general debidamente acreditada», aglutina una serie de circunstancias que no tienen diferenciación en la puntuación en cuanto a la gravedad de la deficiencia, y en cuanto a si solo se da un supuesto de los enumerados, o si se acumulan varios de ellos. Es decir que obtiene la misma puntuación la vivienda con deficientes condiciones de ventilación natural, que la vivienda que además de ello tenga deficiencias en el aislamiento y en la dotación de servicios.

— En lo que se refiere a la situación de habitar una vivienda con superficie insuficiente o inadecuada a la composición familiar, no se define el concepto de qué se considera superficie insuficiente o inadecuada, ya que no se fijan unos máximos y mínimos por habitante, por lo que la consideración de «insuficiente» o «inadecuada» se deja a criterios interpretativos y de consideración subjetiva.

— En lo que se refiere a carecer de vivienda a título de propiedad, usufructo o arrendamiento, se contemplan diversos supuestos que se puntúan de diversa forma cada uno de ellos.

El supuesto «alojamiento en convivencia con otros familiares» y según escrito del ISVA es el que se aplica a los solicitantes que van a contraer matrimonio inmediato.

La convivencia, tal y como se expresa, parece referirse a dos unidades familiares que conviven juntas, y no a los hijos solteros que conviven con sus padres ya que éstos son sus propios familiares. Si se considera esta situación como convivencia con otros familiares, todos los miembros de la unidad familiar están en ese supuesto, con independencia de que la causa sea la necesidad de vivienda por contraer matrimonio inmediato.

Debería introducirse un apartado en el cual la causa específica fuera ésta, «contraer matrimonio inmediato», diferenciándola de otros supuestos de convivencia. Igualmente debería definirse qué se entiende por contraer matrimonio inmediato, fijando unos criterios temporales en la propia norma.

3.— Analizando las diversas situaciones del apartado II, circunstancias familiares y composición familiar, se pone de manifiesto lo siguiente:

— «Por cada disminuido físico o psíquico, impedido o incapacitado permanentemente, a cargo del solicitante y que conviva con la unidad familiar» se le asignan 30 puntos. En cuanto a los disminuidos, sería conveniente matizar el grado de disminución o impedimento y asignar distintas puntuaciones en función de la discapacidad.

— El apartado del reciente o inmediato matrimonio, si se establece como circunstancia para justificar la necesidad de vivienda en el apartado I, no sería necesario volver a contemplarlo como circunstancia personal, ya que supondría un exceso de valoración.

4.— Por lo que respecta el apartado III, Ingresos familiares anuales, y según escrito de la Directora Gerente, la administración

ha tomado siempre en consideración las tablas de ingresos ponderados, elaboradas para cada plan de viviendas, donde se contempla para el cómputo de la puntuación el número de miembros de la unidad familiar y el número de perceptores de ingresos en la misma. Para mayor claridad debería hacerse constar en el baremo, ya que si bien en el artículo 6, 1) del Decreto 165/93 sobre adjudicación de viviendas de promoción pública se dice que «los ingresos vendrán referidos a los ingresos ponderados que determina el Real Decreto 1932/91 de 20 de diciembre, sobre medidas de financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda del Plan 1992-1995, no tiene el mismo reflejo en la Orden, donde solo se habla de salario mínimo interprofesional. Por otra parte el citado Real Decreto 1932/91, quedó derogado por la disposición derogatoria única del Real Decreto 2190/95, y éste por la Disposición Derogatoria única del Real Decreto 1186/1998.

Por lo demás, quizá fuera oportuno crear más escalones en los niveles de ingresos, para romper posibles empates, y diferenciar distintas situaciones económicas dentro de cada escalón de ingresos.

Por todo lo expuesto, en uso de las facultades que me confiere la Ley 4/1985, de 27 de Junio, reguladora del Justicia de Aragón,

HE RESUELTO:

Hacer SUGERENCIA FORMAL al Departamento de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes de la DIPUTACIÓN GENERAL DE ARAGÓN, para que, a partir de la experiencia acumulada por el Instituto del Suelo y Vivienda de Aragón (I.S.V.A.), en la aplicación del Baremo contenido en la Orden de 9 de Noviembre de 1993, en procesos de adjudicación de viviendas de promoción pública, del estudio pormenorizado de las situaciones planteadas en los mismos, de las distorsiones observadas, y de las consideraciones que anteceden a la presente resolución, así como de las determinaciones y objetivos que puedan deducirse de las normas reguladoras del Plan de Vivienda y Suelo para el período 1998-2001, proceda en el plazo más breve posible a la formulación de Modificación de la Orden referenciada, y en concreto del Baremo para adjudicación de Viviendas de Promoción Pública contenida en la misma. Y asimismo, para que, periódicamente, haga una evaluación de la aplicación de dicho Baremo, e introduzca las modificaciones pertinentes para la adecuación del mismo a los objetivos de la política de vivienda de promoción pública.»

El Departamento de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes aceptó la Sugerencia formulada.

2.5. UNIDADES MÍNIMAS DE CULTIVO.

Con motivo de la tramitación de dos expedientes de queja en materia de disciplina urbanística (DII-592 y 596/1998), se suscitó una cuestión en torno a la falta de vigencia de la Orden de 27 de mayo de 1958, del Ministerio de Agricultura, sobre unidades mínimas de cultivo y las repercusiones de este hecho en las vigentes Normas Subsidiarias y Complementarias de Planeamiento de ámbito provincial que establecían referencias a dicha normativa derogada. Nuestra Institución dirigió la siguiente Recomendación a la Diputación General de Aragón:

«[...]

III. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

[...]

8.— Sin embargo, en relación con la remisión que las NN.SS. de PASTRIZ hacen a la unidad mínima de cultivo establecida en la Orden de 27 de Mayo de 1958, del Ministerio de Agricultura, no podemos dejar de hacer referencia al criterio sustentado por algunos autores, al analizar la remisión que se contiene en las Normas Subsidiarias de Planeamiento de ámbito Provincial, a las unidades mínimas de cultivo establecidas por la Orden del Ministerio de Agricultura, de 27 de mayo de 1958. P. Gutiérrez-Alviz y Conradi y P.A. Romero Candau, en «Las Parcelaciones en el Derecho Español», vienen a sostener que no es posible rescatar la vigencia de dicha Orden, dictada en desarrollo de la ley de 15 de julio de 1954, y declarada expresamente en vigor por la Ley de 14 de abril de 1962, sobre explotaciones familiares, al ser derogada ésta expresamente por la de 21 de julio de 1971 que creaba el Instituto Nacional de Reforma y Desarrollo Agrario. Partiendo del criterio sentado por el Tribunal Supremo, en S. de 11 de Mayo de 1988 (Sala 4.ª, R.A. 4451), que confirmaba pronunciamientos anteriores de la Sala de lo Civil del mismo Tribunal (Sentencias de 10 de Mayo de 1980 —R.A. 1792— y de 13 de mayo de 1980 —R.A. 1924—), la mencionada Orden estaría derogada como consecuencia de que la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario (LRYDA) derogó la Ley a cuyo amparo se había desarrollado.

La solución adoptada por esta Administración Autonómica, en el ámbito de sus competencias urbanísticas, de intentar rellenar el evidente vacío normativo existente en materia de determinación por la propia Comunidad Autónoma de las unidades mínimas de cultivo de aplicación en el ámbito territorial de Aragón, mediante la remisión en los instrumentos de planeamiento, y muy concretamente en las NN.SS. de planeamiento de ámbito provincial, a las fijadas en la citada Orden de 27-5-1958, para tomar esas mismas unidades mínimas como referencia para apreciar la existencia o no de posibles parcelaciones urbanísticas, y como referente en cuanto a la existencia o no de riesgo de formación de núcleo de población, y por ende sobre la posibilidad o no de autorización de viviendas unifamiliares aisladas, aparece así manifiestamente cuestionada, con indudables argumentos jurídicos, y ello hace necesario instar del Departamento autonómico competente en materia de gestión de la Agricultura y Medio Ambiente, la urgencia de establecer las unidades mínimas de cultivo, por municipios o comarcas, para el ámbito territorial de Aragón. Y habida cuenta del expreso reconocimiento que de tal competencia autonómica se hace en el artículo 23.2 de la Ley 19/1995, de 4 de julio, de modernización de las explotaciones agrarias.

Esa misma interpretación doctrinal cuestiona la cobertura legal, a partir del contenido del Texto Refundido de la L.S. de 1976, vigente en nuestra Comunidad Autónoma en tanto no se promulgue Ley Urbanística propia de ésta, de la posibilidad de sujetar a licencia urbanística las parcelaciones rústicas, puesto que la L.S., en su artículo 178, habla de estar sujetas a licencia las «parcelaciones urbanas», y el artículo 1.8 del Reglamento de Disciplina Urbanística, aprobado por R.D. 2187/1978, de 23 de Junio, sujeta a licencia las «parcelaciones urbanísticas», pero como éstas no son posibles jurídicamente en suelo no urbanizable, la detección preventiva de fenómenos

parcelatorios en suelo no urbanizable cuya finalidad última sea urbanística, y su sanción correspondiente en caso de infracción, sólo parece posible con una adecuada cobertura, en la futura Ley Urbanística de Aragón, de la sujeción a licencia urbanística de toda división de parcelas rústicas (no sólo los supuestos de parcelación o división material, sino también los de parcelación o división ideal por cuotas proporcionales o por divisiones porcentuales que se enajenan en proindiviso), cuando cualquiera de las fracciones, material o potencialmente resultantes, sea inferior a la unidad mínima de cultivo, según el municipio o comarca de que se trate, y cuya determinación corresponde, como antes hemos indicado, a la Administración Autonómica, a partir de la propuesta que debería hacer el Departamento competente en la materia, esto es, Agricultura y Medio Ambiente.

[...]

HERESUELTO:

[...]

CUARTO.— RECOMENDAR al Departamento DE AGRICULTURA Y MEDIO AMBIENTE de DIPUTACION GENERAL DE ARAGON que, en uso de las competencias transferidas que gestiona en materia de agricultura, y de las que expresamente se reconocen a las Comunidades Autónomas en general en la Ley 19/1995, de 4 de Julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias (artículo 23.2), elabore con la máxima urgencia y someta a aprobación del Consejo de Gobierno, disposición de carácter general que defina las unidades mínimas de cultivo, por municipios y comarcas, para llenar, en el ámbito de esta Comunidad Autónoma, el vacío normativo existente como consecuencia de estar derogada la Orden de 27 de Mayo de 1958.

QUINTO.— RECOMENDAR igualmente, al Departamento de ORDENACION TERRITORIAL, OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES, que una vez establecidas las unidades mínimas de cultivo por la Administración Autonómica competente en la materia, esto es, por el Departamento de Agricultura y Medio Ambiente, adopte las medidas oportunas de modificación de las Normas Subsidiarias y Complementarias de planeamiento de ámbito provincial, para adecuar éstas a dicha determinación.»

El Consejero de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes contestó a nuestra Recomendación en los siguientes términos:

«Con relación a la recomendación ... para que modifique las Normas Subsidiarias y Complementarias de planeamiento de ámbito provincial, adecuando éstas a las unidades mínimas de cultivo que, a su vez, deben ser fijadas por el departamento de Agricultura y Medio Ambiente, no se hace necesario por cuanto las unidades mínimas de cultivo vienen fijadas en el Proyecto de Ley Urbanística de Aragón (Disposición Transitoria sexta), aprobada por el Pleno de las Cortes de Aragón en sesión celebrada los días 11 y 12 de marzo de 1999.»

2.6. PENSIÓN NO CONTRIBUTIVA Y RETORNO DE EMIGRANTES ARAGONESES.

La tramitación de un expediente de queja relativo a una emigrante aragonesa que percibía en Venezuela una pensión no contributiva por jubilación que le era pagada por el Ministerio

de Asuntos Exteriores. Al retornar a su ciudad de origen (Jaca) había dejado de percibir esta prestación sin que la Diputación General de Aragón le diera cobertura automática, sino que se requería un periodo de residencia en Aragón para poder acceder a una prestación no contributiva. Por todo ello se realizó la siguiente Recomendación (Expte. 483/99).

«HECHOS.

El día 19 de mayo de 1999 se presentó queja en esta Institución en la que se exponía la situación de D.^a ..., nacida en Jaca y emigrante en Venezuela desde hace años, que al cumplir en aquel país 65 años comenzó a percibir una pensión asistencial a través del Ministerio de Asuntos Exteriores, pensión que al regresar a España y fijar de nuevo su residencia en Jaca no podía seguir percibiendo.

Ante esta situación, la asociación que presenta la queja trató de solicitar una pensión no contributiva por jubilación a favor de D.^a ..., sin embargo esto no fue posible ya que, como informaron los servicios del I.A.S.S., para obtener la citada pensión es necesario acreditar un periodo de tiempo determinado de residencia en el territorio aragonés.

Por todo lo cual, la situación planteada es la siguiente: aquellos aragoneses que se han visto obligados a abandonar nuestro país, cuando llega la edad de su jubilación se ven amparados por el Estado español a través de una pensión no contributiva por jubilación que reciben del Ministerio de Asuntos Exteriores, siempre y cuando permanezcan fuera de España, pero si optan por volver a Aragón, pasan a estar dentro de las competencias del I.A.S.S., que para reconocerles una pensión similar, les exige un periodo de residencia en territorio aragonés, lo que nos lleva a la existencia de un lapso de tiempo entre el retorno a Aragón y la posibilidad de solicitar una pensión al I.A.S.S., en la que los emigrantes retornados quedan desprotegidos.

ADMISIÓN DE LA QUEJA A TRÁMITE.

Una vez examinado el contenido de la queja, y considerando que el motivo de la misma pudiera implicar alguna irregularidad, atendiendo a lo previsto en la ley 4/1985 de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, el día 3 de junio de 1999 se acordó admitir la queja a trámite y asignar el expediente.

ACTUACIONES QUE SE HAN LLEVADO A CABO.

El día 7 de junio de 1999, se solicitó informe sobre este asunto al Director Gerente del I.A.S.S., remitiendo copia de la solicitud al Consejero de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo y al Consejero de Presidencia y Relaciones Institucionales.

Habiendo transcurrido el plazo de un mes, sin que se hubiese obtenido respuesta, la solicitud de información fue reiterada con fecha 16 de julio de 1999.

El día 29 de julio se registró la entrada del informe solicitado al Director Gerente del I.A.S.S., cuyo contenido era el siguiente:

«En contestación al informe solicitado en torno al expediente DI-483/1999-IG, tramitado a instancia de D.^a ..., tengo el honor de informar lo siguiente:

Consultadas las Direcciones Provinciales del Instituto Aragonés de Servicios Sociales no se tiene constancia de que D.^a ... haya realizado solicitud de pensión no contributiva de jubilación o de invalidez.

No obstante, D.^a ..., como el resto de las personas que acuden a las Direcciones Provinciales de este Instituto,

sería informada de los requisitos que debe reunir para tener derecho a dicha pensión y cuya normativa legal aplicable es la siguiente:

Los artículos 167.1 respecto a la pensión de jubilación y el 144.1 b) para la pensión de invalidez, ambos del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad (aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994 de 20 de junio), establecen como requisito para acceder a pensión en su modalidad no contributiva residir legalmente en territorio español en el momento de formular la solicitud, así como el cumplimiento de determinados periodos previos de residencia legal en territorio español. En este sentido el artículo 10 del Real Decreto 357/1991 de 15 de marzo, determina que se considerará acreditada la residencia legal en cuanto el interesado tenga fijado su domicilio en territorio español y ostente la condición de residente. Para la comprobación de estos requisitos el artículo 23.1 b), del mismo Real Decreto, remite a la certificación sobre el contenido de los Padrones Municipales.

Esta remisión se efectúa en base a que, de conformidad con el artículo 16.1 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local (Ley 7/1985, de 2 de abril), la condición de residente en un término municipal se adquiere en el momento de realizar la inscripción en el Padrón, inscripción que constituye como acto obligatorio para todo español o extranjero que resida en territorio español.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS.

PRIMERO. El n.º 26 del artículo 35 del Estatuto de Autonomía de Aragón, atribuye competencia exclusiva de nuestra Comunidad Autónoma en materia de Asistencia y Bienestar Social.

SEGUNDO. El propio artículo 35 del Estatuto, en su punto dos establece:

«En el ejercicio de estas competencias, corresponde a la Comunidad Autónoma de Aragón, la potestad legislativa, la reglamentaria y la función ejecutiva que ejercerá respetando lo dispuesto en los artículos 140 y 149 de la Constitución y en el presente Estatuto».

TERCERO. El artículo 6 de nuestro Estatuto de Autonomía establece:

«Corresponde a los poderes públicos, sin perjuicio de la acción estatal y dentro del ámbito de sus respectivas competencias:

b) Impulsar una política tendente a la mejora y equiparación de las condiciones de vida y trabajo de los aragoneses, propugnando especialmente las medidas que eviten su éxodo al tiempo que hagan posible el regreso de los que viven y trabajan fuera de Aragón.»

CUARTO. Conforme a los artículos 13 y siguientes del Código Civil, D.^a Orosia no perdió en ningún momento la nacionalidad española, ni la vecindad civil aragonesa, como pone de manifiesto el hecho de que al llegar a los 65 años de edad tuviese derecho a percibir una pensión a través del Ministerio de Exteriores.

Debemos por tanto centrarnos en el requisito de la residencia en Aragón durante un periodo de tiempo previo a la solicitud de la pensión no contributiva.

Este requisito parece tener su razón de ser en la conveniencia de que quede probada la existencia de arraigo del solicitante en el territorio que se va a hacer cargo de dicha pensión, una

vez asumidas estas competencias por las Comunidades Autónomas, pero pierde su lógica y razón de ser cuando pretende aplicarse a quienes siendo aragoneses que residen en el extranjero, deciden volver a Aragón.

Se da la situación de que el Estado regula ayudas y pensiones de subsistencia para aquellos españoles que residiendo fuera de España y llegados a la edad de jubilación, carecen de recursos de subsistencia, pero estableciendo como causa de extinción de las mismas el retorno a España.

Una vez retornados, la Comunidad Autónoma de Aragón, siguiendo la normativa vigente, no les reconoce el derecho a una pensión similar a la que venían percibiendo antes de regresar, en tanto no haya transcurrido el periodo de residencia en territorio aragonés que se establece con carácter general.

Por todo lo anterior, considero oportuno hacer la siguiente RECOMENDACIÓN:

PRIMERO. Que teniendo en cuenta los antecedentes jurídicos expuestos, así como el acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de marzo de 1990, sobre Convenios de Colaboración entre la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas, que establece que el contenido de estos tenderá a contemplar de forma completa un área sectorial específica completa y a plasmar las diferentes técnicas de coordinación en el ejercicio de las respectivas competencias.

SEGUNDO. Y considerando también que el proceso de la emigración y el retorno de los aragoneses abarca múltiples facetas que deben ser atendidas, tanto en el exterior como en España, por los órganos del Estado y los de la Comunidad Autónoma de Aragón que al tener atribuidas distintas competencias pero que se encaminan a un mismo fin de protección de los aragoneses emigrantes y retornados, deben ser objeto de la máxima coordinación.

TERCERO. Se suscriba un Convenio de colaboración entre el Gobierno de Aragón y el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, que, como los ya existentes en otras Comunidades Autónomas, tenga por objeto la colaboración en la realización de los programas de actuación en favor de los aragoneses emigrantes que han retornado, o que tengan previsto retornar a corto plazo.»

Recomendación aceptada. El Director Gerente del Instituto Aragonés de Servicios Sociales remitió un informe a nuestra Institución en el que indicaba lo siguiente:

«Estudiada la Recomendación formulada por esa Institución, se comunica que se va a analizar por el Instituto Aragonés de Servicios Sociales la posibilidad de suscribir Convenio de colaboración del Gobierno de Aragón con el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social, tal como se sugiere en su Recomendación y analizar si mediante esta vía es correcto,

desde el punto de vista jurídico, el poder resolver afirmativamente las pensiones no contributivas que pudieran solicitar aragoneses emigrantes que han retornado a nuestra Comunidad Autónoma.»

2.7. ORDEN DE 9 DE NOVIEMBRE DE 1993, DEL DEPARTAMENTO DE ORDENACIÓN TERRITORIAL, OBRAS PÚBLICAS.

También debemos dar cuenta en este apartado de las novedades producidas con respecto a Recomendaciones y Sugerencias Formales realizadas en anteriores años. En especial hay que hacer constar que la Recomendación que se realizó en 1997 con relación al Decreto 104/1997, de 24 de junio, por el que se modifica el Reglamento de Organización y Régimen Jurídico de las Concesiones Administrativas del Servicio de Inspección Técnica de Vehículos de Aragón (Expediente D III-71/97-TOJA) y que fue publicada en el Boletín Oficial de Aragón n.º 118, de 10 de octubre de 1997 ha sido aceptada a través de la aprobación del Decreto 226/1998, de 23 de diciembre, por el que se regulan las características de la Red de Estaciones de Inspección Técnica de Vehículos en el ámbito territorial de Aragón, y se aprueba el Reglamento de Organización y Régimen Jurídico de la Concesión del Servicio Técnico de Inspección Técnica de Vehículos. Este nuevo Decreto deroga expresamente el Decreto 104/1997 y establece una nueva regulación acorde con los términos de la Recomendación de nuestra Institución.

Por otra parte, la Ley de Cortes de Aragón 12/1998, de 22 de diciembre, de Medidas Tributarias, Financieras y Administrativas incluye un artículo que da cobertura legal específica al régimen sancionador en materia de residencias juveniles tal y como se había reclamado en la Recomendación Formal realizada con relación a la Orden de 16 de mayo de 1994, del Departamento de Educación y Cultura, por la que se aprueba el Reglamento de funcionamiento y régimen interno de las Residencias Juveniles de la Diputación General de Aragón (expediente D III-110/96-TOJA). En efecto, el artículo 15 de la Ley citada establece:

«Artículo 15. Residencias juveniles del departamento de Educación y Cultura.

Se habilita al Gobierno de Aragón para aprobar el reglamento de organización y funcionamiento de las residencias juveniles de titularidad del Departamento de Educación y Cultura.»

Zaragoza, 8 de marzo de 2000.

El Justicia de Aragón
FERNANDO GARCÍA VICENTE

ANEXO PRESUPUESTARIO
SERVICIO ECONÓMICO: 01-02
CORTES DE ARAGÓN - EL JUSTICIA DE ARAGÓN
 Grado de ejecución ejercicio económico 1999 (a 31 de diciembre de 1999)
 (PROVISIONAL)

CAPITULO I

EXPLICACION	Presupuesto 1999	Modificaciones PRESUPUESTO	TOTAL PRESUPUESTO	OBLIGACIONES RECONOCIDAS	DISPONIBLE	PAGADO	PENDIENTE PAGO	% EJECUCION
100.00 ALTOS CARGOS: Básicas	3.515.680	63.282	3.578.962	3.578.960	2	3.578.960	0	100
100.01 ALTOS CARGOS: Otras	5.554.542	99.988	5.654.530	5.654.530	0	5.654.530	0	100
110.00 P.EVENTUAL: Básicas	49.009.884	882.178	49.892.062	49.892.024	38	49.892.024	0	100
110.01 P.EVENTUAL: Otras	27.276.032	490.994	27.767.026	27.767.026	0	27.767.026	0	100
120.00 FUNCIONARIOS: Sueldos	20.578.418	-30.543	20.547.875	18.595.957	1.951.918	18.595.957	0	91
120.05 FUNCIONARIOS: Trienios	6.886.586	123.959	7.010.545	6.349.281	661.264	6.349.281	0	91
121.00 FUNCIONARIOS: Complemento de destino	8.094.352	145.698	8.240.050	7.322.745	917.305	7.322.745	0	89
121.01 FUNCIONARIOS: Complemento específico	2.610.916	46.996	2.657.912	2.428.611	229.301	2.428.611	0	91
121.09 FUNCIONARIOS: Otros	432.422	7.784	440.206	423.528	16.678	423.528	0	96
130.00 PERSONAL LABORAL: Salario Base	1.478.256	26.609	1.504.865	1.379.455	125.410	1.379.455	0	92
130.01 PERSONAL LABORAL: Antigüedad	221.760	54.164	275.924	275.924	0	275.924	0	100
130.02 PERSONAL LABORAL: Pagas extra	442.000	33.956	475.956	423.956	52.000	423.956	0	89
130.03 PERSONAL LABORAL: Otras remun.	951.984	627.536	1.579.520	1.413.685	165.835	1.413.685	0	90
151.00 INCENTIVOS REDTO: Gratific. func	800.000	0	800.000	25.500	774.500	25.500	0	3
151.02 INCENTIVOS REDTO: Gratific. otro per	800.000	-610.400	189.600	140.000	49.600	140.000	0	74
160.00 CUOTAS SOCIALES: Seguridad Social	21.588.845	300.000	21.888.845	21.697.928	190.917	19.873.856	1.824.072	99
160.01 CUOTAS SOCIALES: Muface	348.628	6.272	354.900	354.900	0	354.900	0	100
160.09 CUOTAS SOCIALES: Otras	1.023.624	18.480	1.042.104	1.042.104	0	1.042.104	0	100
161.00 GASTOS SOCIALES: Formación	600.000	0	600.000	235.100	364.900	235.100	0	39
165 GASTOS SOCIALES: Fondo Social	1.739.932	2.668.388	4.408.320	840.000	3.568.320	840.000	0	19
TOTAL CAPITULO I	153.953.861	4.955.341	158.909.202	149.841.214	9.067.988	148.017.142	1.824.072	94

CAPITULO II

EXPLICACION	Presupuesto 1999	Modificaciones PRESUPUESTO	TOTAL PRESUPUESTO	OBLIGACIONES RECONOCIDAS	DISPONIBLE	PAGADO	PENDIENTE PAGO	% EJECUCION
202 ARRENDAMIENTOS: Edificios	220.000	0	220.000	0	220.000	0	0	0
212 REP. Y CONSERVACION: Edificios	1.000.000	0	1.000.000	80.800	919.200	80.800	0	8
213 REP. Y CONSERVACION: Maquinaria	4.550.000	0	4.550.000	2.868.275	1.681.725	2.471.118	397.157	63
214 REP. Y CONSERVACION: Material de transp	600.000	0	600.000	276.355	323.645	260.724	15.631	46
215 REP. Y CONSERVACION: Mobiliario y ens.	226.000	0	226.000	184.181	41.819	179.881	4.300	81
216 REP. Y CONSERVACION: Equipos informat	500.000	0	500.000	0	500.000	0	0	0
220.00 MAT.OFICINA: Ordinario no inventariable	1.500.000	0	1.500.000	1.379.911	120.089	1.225.927	153.984	92
220.01 MAT.OFICINA: Mobiliario y enseres	350.000	0	350.000	93.436	256.564	93.436	0	27
220.02 MAT.OFICINA: Prensa, revista, public.p	500.000	0	500.000	487.024	12.976	461.449	25.575	97
220.03 MAT.OFICINA: Libros y otras publicaciones	17.000.000	1.854.419	18.854.419	12.670.524	6.183.895	12.081.325	589.199	67
220.04 MAT.OFICINA: Equipos informáticos	410.000	0	410.000	303.739	106.261	303.739	0	74
220.09 MAT. OFICINA: Otros.	100.000	0	100.000	29.340	70.660	27.445	1.895	29
221.00 SUMINISTROS: Energía eléctrica	5.100.000	0	5.100.000	2.956.457	2.143.543	2.649.180	307.277	58
221.01 SUMINISTROS: Agua	200.000	0	200.000	122.915	77.085	122.915	0	61
221.03 SUMINISTROS: Combustible	550.000	0	550.000	397.400	152.600	397.400	0	72
221.04 SUMINISTROS: Vestuario	350.000	219.060	569.060	347.116	221.944	347.116	0	61
221.09 SUMINISTROS: Otros	300.000	0	300.000	243.349	56.651	243.349	0	81
222.00 COMUNICACIONES: Telefónicas	3.600.000	0	3.600.000	2.598.731	1.001.269	2.598.731	0	72
222.01 COMUNICACIONES: Postales	720.000	0	720.000	646.257	73.743	646.257	0	90
222.02 COMUNICACIONES: Telegráficas	50.000	0	50.000	1.131	48.869	1.131	0	2
222.09 COMUNICACIONES: Otras	600.000	0	600.000	573.109	26.891	509.935	63.174	96
223.03 TRANSPORTES: Entes Privados	250.000	0	250.000	41.790	208.210	41.790	0	17
224.00 PRIMAS DE SEGUROS: Edificios y Locales	410.000	0	410.000	369.979	40.021	369.979	0	90
224.01 PRIMAS DE SEGUROS: Vehículos	400.000	0	400.000	228.937	171.063	228.937	0	57
224.02 PRIMAS DE SEGUROS: Otro inmovilizado	135.000	0	135.000	0	135.000	0	0	0
224.03 PRIMAS DE SEGUROS: Otros riesgos	720.000	0	720.000	588.853	131.147	501.912	86.941	82
226.01 GASTOS DIVERSOS: Atenciones Protoc.	3.000.000	0	3.000.000	1.178.720	1.821.280	1.113.279	65.441	39
226.02 GASTOS DIVERSOS: Difusión	4.200.000	5.700.000	9.900.000	7.025.640	2.874.360	6.173.272	852.368	71
226.05 GASTOS DIVERSOS: Reuniones y confere	3.100.000	1.200.000	4.300.000	3.529.233	770.767	3.529.233	0	82
226.09 GASTOS DIVERSOS: Otros	1.000.000	0	1.000.000	281.833	718.167	281.833	0	28
227.00 TRAB. OTRAS EMPRESAS: Limpieza	8.800.000	0	8.800.000	6.973.013	1.826.987	6.394.434	578.579	79
227.01 TRAB. OTRAS EMPRESAS: Seguridad	4.000.000	100.000	4.100.000	3.109.218	990.782	2.860.098	249.120	76
227.06 TRAB. OTRAS EMPRESAS: Estudios y T.	10.500.000	-5.200.000	5.300.000	3.506.708	1.793.292	3.278.760	227.948	66
227.09 TRAB. OTRAS EMPRESAS: Otros	3.000.000	0	3.000.000	274.296	2.725.704	274.296	0	9
230. INDEMNIZACIONES: Dietas	1.500.000	0	1.500.000	978.222	521.778	931.826	46.396	65
231. INDEMNIZACIONES: Locomoción	925.000	0	925.000	682.552	242.448	643.192	39.360	74
239 INDEMNIZACIONES: Otras	200.000	0	200.000	0	200.000	0	0	0
250 OTROS GASTOS: Pruebas selectivas	600.000	0	600.000	0	600.000	0	0	0
TOTAL CAPITULO II	81.166.000	3.873.479	85.039.479	55.029.044	30.010.435	51.324.699	3.704.345	65

CAPITULO IV

EXPLICACION	Presupuesto 1999	Modificaciones PRESUPUESTO	TOTAL PRESUPUESTO	OBLIGACIONES RECONOCIDAS	DISPONIBLE	PAGADO	PENDIENTE PAGO	% EJECUCION
489 TRANSFERENCIAS CORRIENTES: Emp. y fam.	1.600.000	0	1.600.000	1.500.000	100.000	1.500.000	0	94
TOTAL CAPITULO IV	1.600.000	0	1.600.000	1.500.000	100.000	1.500.000	0	94

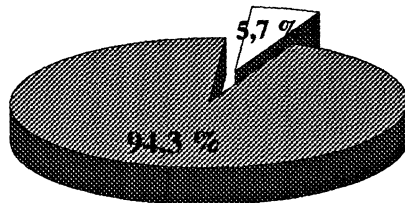
CAPITULO VI

EXPLICACION	Presupuesto 1999	Modificaciones PRESUPUESTO	TOTAL PRESUPUESTO	OBLIGACIONES RECONOCIDAS	DISPONIBLE	PAGADO	PENDIENTE PAGO	% EJECUCION
693 INVERSIONES:Maquinaria ,inst. y utillaje	1.500.000	0	1.500.000	0	1.500.000	0	0	0
695 INVERSIONES: Mobiliario y enseres	4.500.000	0	4.500.000	1.688.966	2.811.034	1.629.690	59.276	38
696 INVERSIONES: Informáticas	2.100.000	0	2.100.000	1.625.524	474.476	1.625.524	0	77
TOTAL CAPITULO VI	8.100.000	0	8.100.000	3.314.490	4.785.510	3.255.214	59.276	41

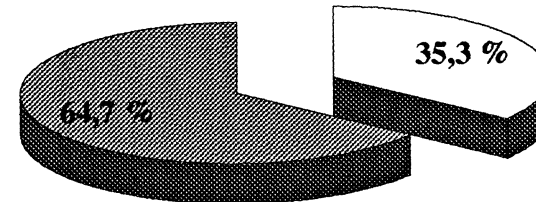
RESUMEN GENERAL

EXPLICACION	Presupuesto	Modificaciones	TOTAL	OBLIGACIONES	DISPONIBLE	PAGADO	PENDIENTE	%
CAPITULO I. Personal	153.953.861	4.955.341	158.909.202	149.841.214	9.067.988	148.017.142	1.824.072	94
CAPITULO II. Adquisición de bienes corrientes...	81.166.000	3.873.479	85.039.479	55.029.044	30.010.435	51.324.699	3.704.345	65
CAPITULO IV. Transferencias a fam. e instit.	1.600.000	0	1.600.000	1.500.000	100.000	1.500.000	0	94
CAPITULO VI. Inversiones	8.100.000	0	8.100.000	3.314.490	4.785.510	3.255.214	59.276	41
TOTAL PRESUPUESTO 1999	244.819.861	8.828.820	253.648.681	209.684.748	43.963.933	204.097.055	5.587.693	83

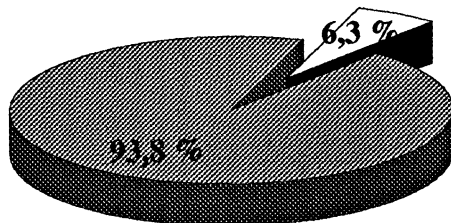
CAPITULO I: Personal



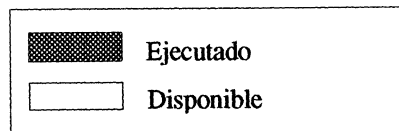
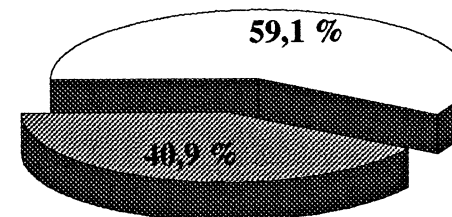
CAPITULO II: Adquisición de bienes corrientes ...



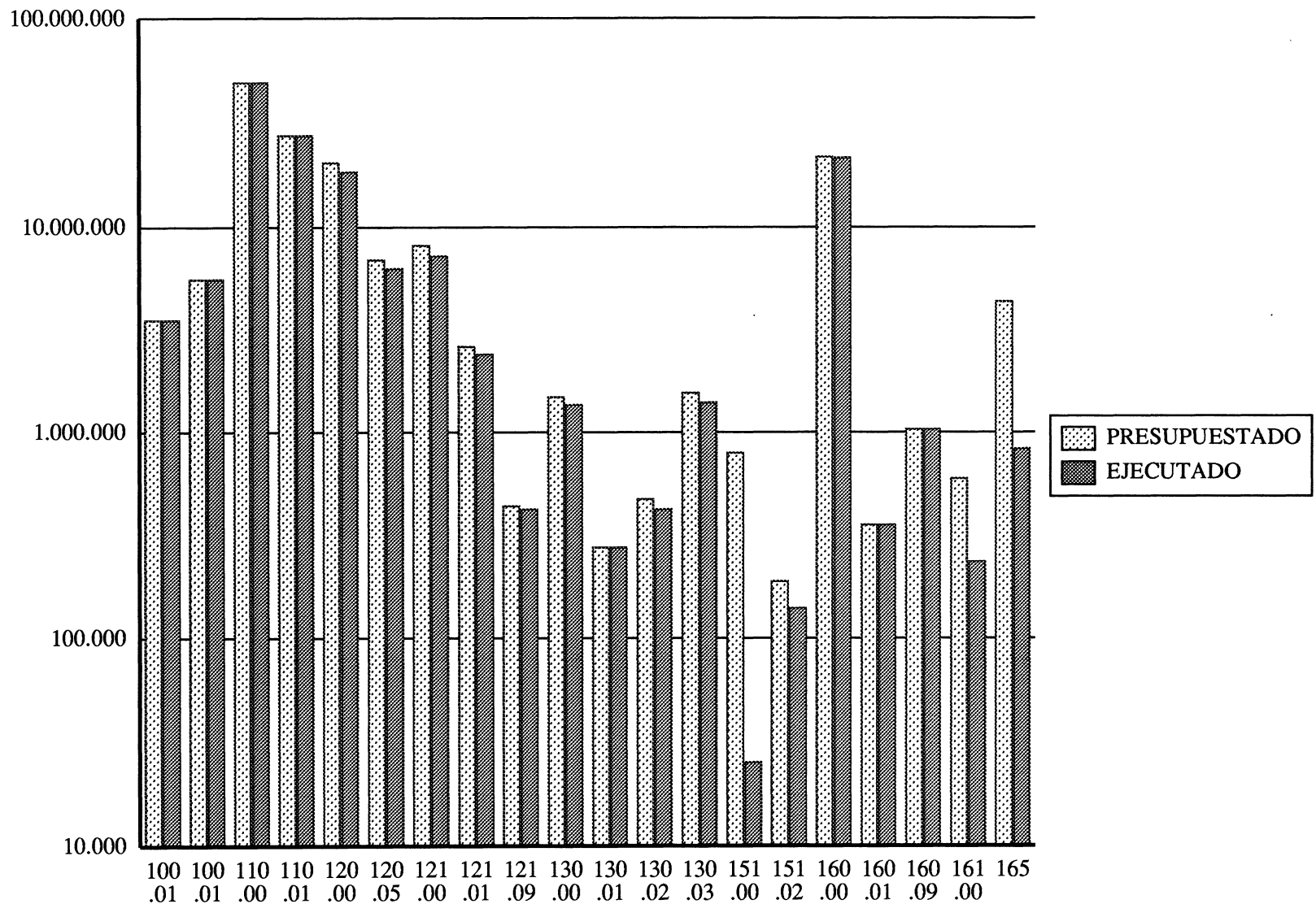
CAPITULO IV: Transferencias a familias...



CAPITULO VI: Inversiones

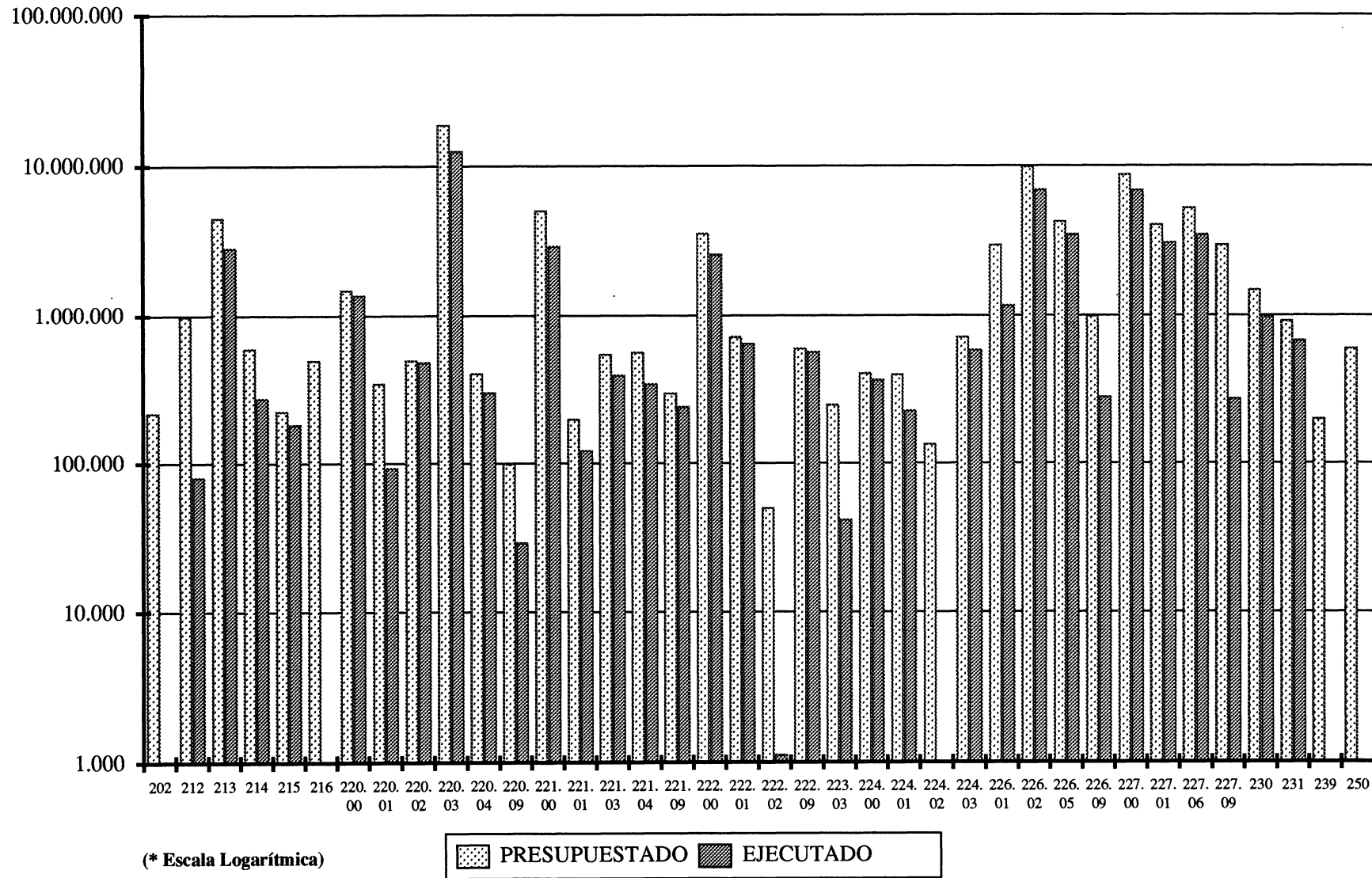


CAPITULO I: Gastos de Personal

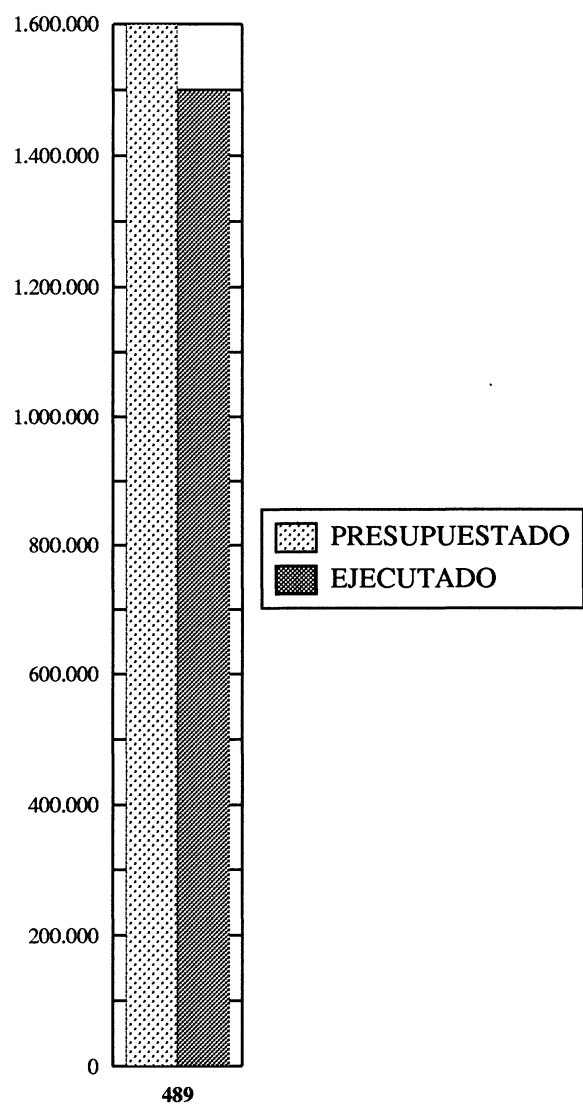


(* Escala Logarítmica)

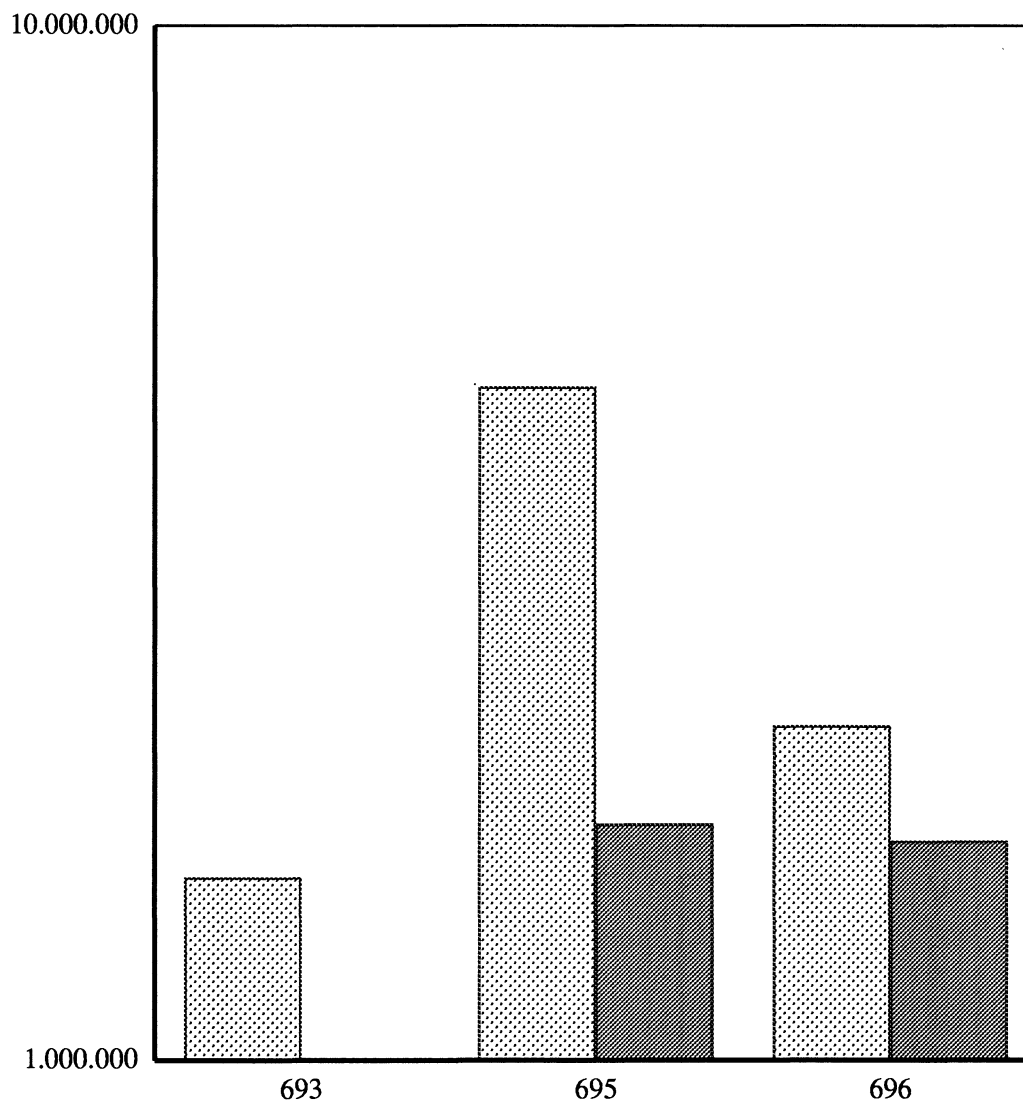
CAPITULO II: Gastos de Bienes Corrientes y Servicios



CAPITULO IV



CAPITULO VI - Inversiones



(* Escala Logarítmica)

ÍNDICE GENERAL

PRIMERA PARTE

Análisis institucional del undécimo año de funcionamiento del Justiciazgo 1590

Capítulo I. Organización interna 1590

1. Del personal de la Institución 1590

2. De los medios 1591

Capítulo II. Resumen estadístico de la actividad de la institución 1591

Introducción General 1591

1. Registro de entradas y salidas 1592

2. Quejas 1592

2.1. Registro de quejas recibidas 1592

2.2. Tratamiento de los expedientes de queja ... 1594

3. Evolución temporal de los expedientes 1594

4. Procedencia de las quejas 1594

4.1. Por el medio utilizado 1594

4.2. Distribución geográfica 1595

4.3. Procedencia atendiendo al presentador ... 1596

5. Distribución por materias 1597

6. Distribución por organismos 1598

7. Recomendaciones, sugerencias y recordatorios de deberes legales realizados en 1999 y estudio comparativo de años anteriores 1599

8. Recomendaciones y Sugerencias Rechazadas ... 1600

9. Recomendaciones y Sugerencias archivadas por falta de contestación de la Administración ... 1601

Capítulo III. Relaciones institucionales 1602

1. Difusión del Derecho aragonés 1602

2. Difusión de la institución del Justicia 1602

3. Otras actividades del Justicia 1605

4. Comparecencias en las Cortes 1608

5. Publicaciones 1608

6. Convenios de colaboración firmados 1608

7. Relación con otros Defensores del Pueblo 1608

SEGUNDA PARTE

Análisis en la actividad realizada en el cumplimiento de las funciones legalmente encomendadas 1609

Capítulo I. Defensa de los derechos individuales y colectivos reconocidos en el Estatuto de Autonomía 1609

1. Agricultura, Ganadería y Montes 1609

2. Economía y Hacienda 1643

3. Industria y Comercio 1649

4. Ordenación Territorial: Urbanismo 1658

5. Ordenación Territorial: Vivienda 1728

6. Ordenación Territorial: Medio Ambiente, Conservación de la Naturaleza, Flora y Fauna 1747

7. Ordenación Territorial: Obras Públicas 1812

8. Ordenación Territorial: Servicios Públicos y Transportes 1823

9. Educación 1841

10. Cultura y Turismo 1885

11. Sanidad 1896

12. Bienestar Social 1932

Tercera Edad 1933

Discapacitados 1959

13. Trabajo 1967

14. Seguridad Social 1989

15. Función Pública 2019

16. Interior 2095

17. Defensa 2112

18. Justicia 2112

19. Otros supuestos 2114

Capítulo II. Defensa del Estatuto de Autonomía y tutela del Ordenamiento Jurídico Aragonés 2116

De la defensa del Estatuto de Autonomía 2116

1. Expedientes relativos al Estatuto de Autonomía 2116

2. Expedientes de seguimiento de normas de la Comunidad Autónoma 2132

De la tutela del Ordenamiento Jurídico Aragonés ... 2140

1. Expedientes relativos al Derecho Civil Aragonés 2140

2. Expedientes de seguimiento de normas de la Comunidad Autónoma 2145

ANEXO PRESUPUESTARIO 2163

ÍNDICE DEL BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES DE ARAGÓN

1. Textos aprobados
 - 1.1. Leyes
 - 1.1.1. Proyectos de Ley
 - 1.1.2. Propositiones de Ley
 - 1.2. Propositiones no de Ley
 - 1.2.1. Aprobadas en Pleno
 - 1.2.2. Aprobadas en Comisión
 - 1.3. Mociones
 - 1.3.1. Aprobadas en Pleno
 - 1.3.2. Aprobadas en Comisión
 - 1.4. Resoluciones
 - 1.4.1. Aprobadas en Pleno
 - 1.4.2. Aprobadas en Comisión
 - 1.5. Procedimientos ante los órganos del Estado
 - 1.6. Expedientes de modificación presupuestaria
 - 1.7. Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Aragón
2. Textos en tramitación
 - 2.1. Proyectos de Ley
 - 2.2. Propositiones de Ley
 - 2.3. Propositiones no de Ley
 - 2.3.1. Para su tramitación en Pleno
 - 2.3.2. Para su tramitación en Comisión
 - 2.4. Mociones
 - 2.4.1. Para su tramitación en Pleno
 - 2.4.2. Para su tramitación en Comisión
 - 2.5. Interpelaciones
 - 2.6. Preguntas
 - 2.6.1. Para respuesta oral en Pleno
 - 2.6.2. Para respuesta oral en Diputación Permanente
 - 2.6.3. Para respuesta oral en Comisión
 - 2.6.4. Para respuesta escrita
 - 2.6.4.1. Preguntas que se formulan
 - 2.6.4.2. Respuestas a preguntas formuladas
 - 2.7. Procedimientos ante los órganos del Estado
 - 2.8. Cuenta General de la Comunidad Autónoma de Aragón
 - 2.9. Expedientes de modificación presupuestaria
3. Textos rechazados
 - 3.1. Proyectos de Ley
 - 3.2. Propositiones de Ley
 - 3.3. Propositiones no de Ley
 - 3.4. Mociones
 - 3.5. Procedimientos ante los órganos del Estado
 - 3.6. Expedientes de modificación presupuestaria
4. Textos retirados
 - 4.1. Proyectos de Ley
 - 4.2. Propositiones de Ley
 - 4.3. Propositiones no de Ley
 - 4.4. Mociones
 - 4.5. Interpelaciones
 - 4.6. Preguntas
 - 4.7. Procedimientos ante los órganos del Estado
 - 4.8. Expedientes de modificación presupuestaria
5. Otros documentos
 - 5.1. Comunicaciones de la Diputación General de Aragón (DGA)
 - 5.2. Planes y programas remitidos por la DGA
 - 5.3. Resoluciones de modificaciones presupuestarias
 - 5.4. Resoluciones interpretativas
 - 5.5. Otras resoluciones
 - 5.6. Régimen interior
 - 5.7. Varios
6. Actividad parlamentaria
 - 6.1. Comparecencias
 - 6.1.1. De miembros de la DGA
 - 6.1.2. De altos cargos y funcionarios de la DGA
 - 6.1.3. Otras comparecencias
 - 6.2. Actas
 - 6.2.1. De Pleno
 - 6.2.2. De Diputación Permanente
 - 6.2.3. De Comisión
7. Composición de los órganos de la Cámara
8. Justicia de Aragón



BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES DE ARAGÓN

Precio del ejemplar: 242 ptas. (IVA incluido).

Precio de la suscripción para 2000, en papel o microficha: 10.971 ptas. (IVA incluido).

Precio de la suscripción para 2000, en papel y microficha: 12.993 ptas. (IVA incluido).

Precio de la colección 1983-1999, en microficha: 124.611 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.