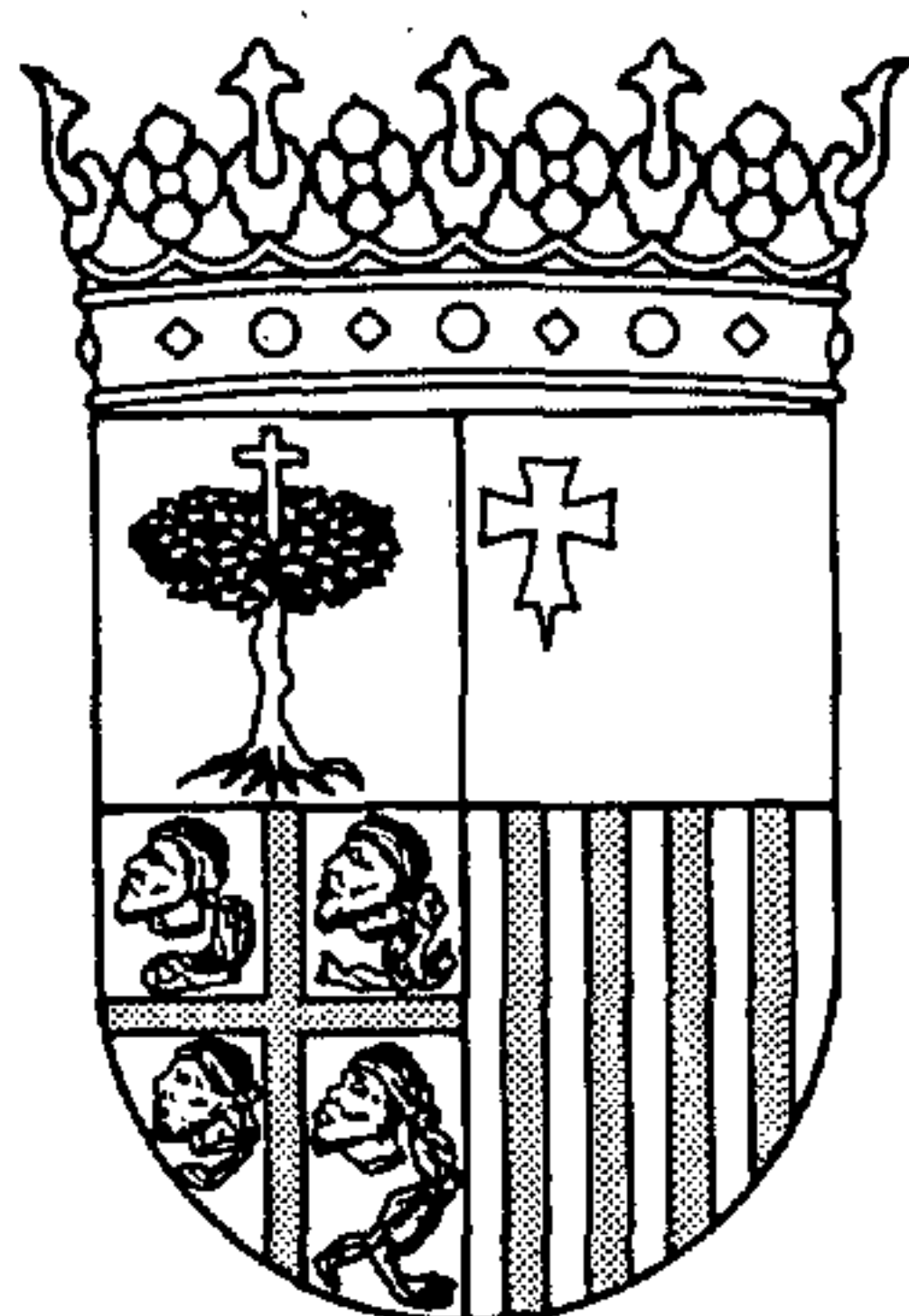




BOLETIN OFICIAL DE LAS CORTES DE ARAGON

Número 103 – fascículo 3.º – Año XV – Legislatura IV – 16 de abril de 1997

SUMARIO

8. JUSTICIA DE ARAGON

Informe anual del Justicia a las Cortes de Aragón, 1996 (continuación)	3866
--	------

3.- EXPEDIENTES DE SEGUIMIENTO DE NORMAS, DISPOSICIONES O ACTOS ESTATALES.

3.1.- Expedientes referidos a Leyes

Los expedientes sobre normas estatales tramitados durante 1996 han sido los siguientes:

- Proposición de Ley reguladora de los trasvases de agua entre cuencas hidrográficas (presentada por las Cortes de Castilla-La Mancha)
- Proyecto de Ley de Ordenación del Comercio Minorista (Ley 7/1996, de 15 de enero).
- Proposición de Ley sobre recuperación automática de las pensiones de invalidez en la modalidad no contributiva (en tramitación).
- Proyecto de Ley por el que se regula la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas (en tramitación).
- Proyecto de Ley Orgánica de modificación parcial de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas (Ley Orgánica 3/1996, de 27 de diciembre).
- Proyecto de Ley de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y de medidas fiscales complementarias (Ley 14/1996, de 30 de diciembre).

Nos detendremos de un modo especial en el expediente relativo al Proyecto de Ley de Ordenación del Comercio Minorista.

Expediente D III -12/96 - DEA

El examen de la Ley de Ordenación del Comercio Minorista en relación con la Ley aragonesa 9/1989, de 5 de octubre, de ordenación de la actividad comercial en Aragón, motivó que dirigiéramos la siguiente Recomendación al Consejero de Economía, Hacienda y Fomento:

"PRIMERA.- La Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista, tal y como en su Exposición de Motivos se expresa, tiene como objetivo central articular un sistema de distribución eficiente, que permita asegurar el aprovisionamiento de los consumidores con el mejor nivel de servicio posible y con el mínimo coste de distribución. Para lograr este objetivo se ha de tener en cuenta el principio de libre competencia y el necesario equilibrio entre el comercio tradicional y el moderno. Según se enuncia allí, además, la Ley no solo pretende establecer unas reglas de juego en el sector de la distribución y regular nuevas fórmulas contractuales, sino que aspira a ser la base para la modernización de las estructuras comerciales españolas, contribuyendo a corregir los desequilibrios entre las pequeñas y las grandes empresas comerciales, y ante todo, al mantenimiento de la libre y leal competencia.

Es de señalar que algunos de los artículos que integran esta Ley se dictan en virtud de competencia legislativa estatal exclusiva, otros con el carácter de normas básicas, y otros, por fin, con un valor meramente supletorio, en defecto de normas autonómicas. A esta cuestión dedica el último de los párrafos de su Exposición de Motivos, expresando al respecto que "en este ámbito material se produce un complejo entrecruzamiento de títulos competenciales, tanto estatales como autonómicos, lo cual conlleva que los diversos aspectos de la regulación propuesta deban tener

un grado de aplicación diverso, tal y como se especifica en la disposición final única de esta Ley".

Con ello, la primera observación que habría de hacerse es la de que tal entramado normativo conllevará una notable dificultad de aplicación práctica para esta Ley, al concurrir legislación estatal y múltiples leyes autonómicas en materia de comercio interior.

En este sentido, puede apreciarse que esta Ley de Ordenación del Comercio Minorista sienta, en ocasiones, principios que pueden resultar contrarios a lo que regía hasta la fecha en distintas Comunidades Autónomas, por lo que en buena medida habrá de revisarse parte de la legislación autonómica para adaptarla a esta nueva Ley estatal, sin olvidar que su publicación ha dado lugar ya a la residenciación de varias impugnaciones en sede constitucional.

SEGUNDA.- En nuestra Comunidad Autónoma, esta materia viene regulada por la Ley de Cortes de Aragón 9/1989, de 5 de octubre, de ordenación de la actividad comercial en Aragón, con relación a la cual el Tribunal Constitucional dictó la sentencia 264/1993, de 22 de julio, por la que se declaró la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de diversos artículos de la misma (art. 6.2; último inciso del art. 24; art. 30.2; art. 35; art. 39.3.a) y b); art. 56. b) y art. 56. r) en su conexión con el art. 39.3. a) y b).

A diferencia de otras Comunidades Autónomas (tal es el caso de Navarra), en nuestra Comunidad Autónoma no se ha cuestionado la constitucionalidad de la nueva Ley estatal 7/1996 ni por las Cortes de Aragón, ni por la Diputación General por lo que parece estimarse su plena adecuación a la Constitución y a nuestro Estatuto de Autonomía.

Es, por tanto, necesario analizar singularmente los preceptos dictados al amparo de la competencia estatal exclusiva (artículos 149.1.1, 6, 8 y 18 C.E.) y básica (artículo 149.1.13 C.E.) contenidos en esta nueva ley al objeto de comprobar si su entrada en vigor afecta o no a alguno de los preceptos de la Ley aragonesa 9/1989.

Centraremos nuestra atención en una serie de supuestos en los que tras un detenido estudio hemos encontrado desajustes de diferente índole entre ambas normas: estatal y aragonesa.

TERCERA.- Debemos abordar, en primer lugar, la cuestión relativa a la venta ambulante o no sedentaria contenida en el Capítulo IV, artículo 53, precepto que define lo que se entiende por la mencionada tipología de venta.

En nuestra Comunidad Autónoma, la norma promulgada sobre este particular está contenida en la Ley 9/1989, de 5 de octubre, de Ordenación de la Actividad Comercial, artículos 23 y ss. dedicados a la venta no sedentaria, y 26 a 28 a las ventas ambulantes.

El art. 53 de la Ley estatal considera la venta ambulante o no sedentaria como la realizada fuera de un establecimiento comercial permanente, de forma habitual, ocasional, periódica o continuada, en los perímetros o lugares debidamente autorizados, en instalaciones comerciales desmontables o transportables, incluyendo los camiones tienda. De esta forma, apreciamos que se regulan conjuntamente las ventas ambulantes y no sedentarias, equiparándose el régimen jurídico de la venta ambulante propiamente dicha con el de las ferias, mercadillos y mercados, mientras que en algunas Comunidades Autónomas se regulan separadamente las dos modalidades. La Ley

aragonesa, define en su artículo 26 la venta ambulante como "aquella actividad comercial minorista realizada fuera del establecimiento comercial permanente, con empleo o instalaciones móviles en lugares y fechas autorizadas para ello", y la no sedentaria -artículo 23- como "aquella que se desarrolla por un vendedor en lugar distinto al de su propio establecimiento permanente".

En suma, a tenor de los choques competenciales fácilmente apreciables, y tomando en consideración que la Ley 7/1996 considera al artículo 53 como precepto de aplicación general, (al amparo de los números 6 y 8 del artículo 149.1 de la C.E.), ello obligará a revisar nuestra Ley aragonesa para tratar de acoplar el concepto de venta ambulante con el de no sedentaria, que, como hemos visto, los regula de forma separada.

CUARTA.- El Título IV de la Ley estatal 7/1996 está dedicado a las infracciones y sanciones. Algunos de los aspectos regulados por la nueva Ley estatal entran en flagrante contradicción con los términos de nuestra Ley aragonesa:

1.- El artículo 69.1 de la Ley 7/1996 regula la graduación de las sanciones. Ello se hará "... especialmente en función del volumen de la facturación a la que afecte, cuantía del beneficio obtenido, grado de intencionalidad, plazo de tiempo durante el que se haya venido cometiendo la infracción y reincidencia". Este precepto está dictado al amparo de los apartados 1 y 18 del artículo 149.1 de la C.E.

La Ley aragonesa 9/1989 se refiere a la graduación de las sanciones en el artículo 58, estableciendo los siguientes criterios:

- a) Cuantía del beneficio ilícito
- b) Trascendencia social
- c) Comportamiento especulativo del infractor
- d) Cuantía global de la operación objeto de la infracción
- e) Grado de intencionalidad del infractor

Hay algunas importantes diferencias entre ambos preceptos. La Ley estatal no atiende a la trascendencia social y, en cambio, introduce como criterios de graduación, el plazo de tiempo durante el que se haya venido cometiendo la infracción y la reincidencia. Hay también una importante diferencia de matiz entre la ley aragonesa que se refiere a la cuantía del "beneficio ilícito" y la Ley estatal que sólo menciona la cuantía del "beneficio", sin más precisiones.

2.- Especial consideración merece el precepto de la Ley estatal 7/1996 en el que se define lo que se entiende como reincidencia (artículo 67, dictado al amparo de los apartados 1 y 18 del artículo 149 C.E.), al afirmarse que se produce "por comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme", significándose en su apartado 2. que "no obstante lo señalado en el párrafo anterior, para calificar una infracción como muy grave, sólo se atenderá a la reincidencia en infracciones graves y la reincidencia en infracciones leves sólo determinará que una infracción de este tipo sea calificada como grave cuando se incurra en el cuarto supuesto sancionable".

Esta cuestión puede resultar muy controvertida. Hasta el extremo de que éste es uno de los puntos recurridos ante el Tribunal Constitucional.

En todo caso, debemos significar la necesidad de ajustar la Ley aragonesa al concepto estatal de reincidencia, toda vez que la actual redacción de nuestro artículo 57 b) 1. considera infracción grave "la comisión de tres infracciones leves en el plazo de un año", mientras que el artículo 67 de la Ley 7/1996 afirma que "la reincidencia en infracciones leves sólo determinará que una infracción de este tipo sea calificada como grave cuando se incurra en el cuarto supuesto sancionable".

3.- Singular colisión entre la Ley estatal y la aragonesa se produce en la regulación de la prescripción. Según el artículo 70 de la Ley 7/1996, dictado al amparo de los apartados 1 y 18 del artículo 149.1 de la Constitución: "Las infracciones muy graves prescribirán a los tres años, las graves a los dos años y las leves a los seis meses. Estos plazos se contarán a partir de la producción del hecho sancionable o de la terminación del periodo de comisión si se trata de infracciones continuadas". Según el párrafo segundo del mismo artículo, "las sanciones prescribirán en los mismos plazos contados a partir de la firmeza de la resolución sancionadora".

Frente a esto, la Ley aragonesa, en su artículo 55.4 afirma "Las infracciones a que se refiere la presente Ley prescribirán a los cinco años, computados a partir del día en que se cometa la infracción".

En consecuencia, el plazo de prescripción de las infracciones establecido en la nueva Ley estatal es más corto y además está graduado en función de la gravedad de las infracciones. Evidentes razones de seguridad jurídica y de garantía de los derechos de los ciudadanos exigen proceder a la inmediata adaptación de nuestra Ley en esta materia.

Debemos hacer una consideración adicional con relación a la regulación de la caducidad contenida en la Ley aragonesa. El artículo 55.5 establece lo siguiente:

"Caducará la sanción para perseguir las infracciones cuando, conocida por la Administración su existencia y finalizadas las diligencias dirigidas al esclarecimiento de los hechos, hubieran transcurrido seis meses sin que la autoridad competente hubiera ordenado incoar el oportuno procedimiento o, una vez incoado, se paralizase durante dicho plazo por causa imputable a la Administración". Parece evidente que la Ley quiere referirse a la "caducidad de la acción" y no de la "sanción".

4.- Finalmente es necesario hacer referencia a la regulación de las diferentes infracciones administrativas contenidas en ambas Leyes, estatal y autonómica. El artículo 65.1. en sus apartados b), c), e), f) y r) de la Ley 7/1996 establece una serie de infracciones graves consideradas como normas básicas dictadas al amparo del apartado 13 del artículo 149.1 de la Constitución Española. Cuatro de las infracciones -las reguladas en los apartados b), e), f) y r)- no están reguladas en la norma aragonesa. Sin embargo, una de ellas, la incluida en el apartado c): "Realizar ventas con pérdida, con excepción de los supuestos señalados en la Ley", tiene un tratamiento más suave en la Ley aragonesa, en cuyo artículo 56. r) -en relación con el 57. a)- se regula como infracción leve "el incumplimiento de los requisitos que para las ventas a pérdida se contienen en el artículo 39".

Parece imponerse aquí también una revisión de la Ley aragonesa.

QUINTA.- El artículo 49 de la Ley se ocupa de la denominada "venta automática", y la regulación de esta materia supone una novedad desde el punto de vista del ordenamiento estatal, si bien tiene algunos antecedentes en la legislación de las Comunidades Autónomas. La Ley 9/1989, de 5 de octubre, de Ordenación de la Actividad Comercial en la Comunidad Autónoma de Aragón, dedica su Título V a las modalidades especiales de venta y, dentro de éstas, la Sección 5ª del Capítulo I, (de las Ventas no Sedentarias), se ocupa de las ventas automáticas. Tras la declaración de nulidad del primitivo artículo 35 de la Ley por Sentencia del Tribunal Constitucional nº 264/1993, de 22 de julio, sólo quedan en vigor los artículos 34 -concepto de venta automática-, 36 -requisitos de las máquinas vendedoras- y 37 -requisitos de las personas que se dediquen a la explotación de máquinas automáticas-.

Pues bien, dada la confluencia de normas, la primera cuestión a resolver ha de ser la referente a las relaciones existentes entre las normas autonómicas y estatales en esta materia.

La Disposición Final de la Ley establece que "la presente Ley será de aplicación supletoria en defecto de las normas dictadas por las Comunidades Autónomas en ejercicio de sus competencias en estas materias..., no obstante, los artículos...49.1, 51, 52, 53... de la presente Ley constituyen legislación civil y mercantil y serán de aplicación general por ampararse en la competencia exclusiva del Estado para regular el contenido del derecho privado de los contratos, resultante de los números 6 y 8 del artículo 149.1 de la Constitución..".

El apartado 1 del art. 49 de la Ley 7/1996, delimita el concepto de venta automática, disponiendo que "es venta automática la forma de distribución detallista, en la cual se pone a disposición del consumidor el producto o servicio para que éste lo adquiera mediante el accionamiento de cualquier tipo de mecanismo y previo pago de su importe", y el art. 34 de Ley 9/1989, de 5 de octubre, de Ordenación de la Actividad Comercial en la Comunidad Autónoma de Aragón estatuye que "se considera venta automática aquella en la cual el comprador adquiere la mercancía o servicio de que se trate directamente de una máquina preparada a tal efecto y mediante la introducción del importe requerido, sin que exista intervención alguna del vendedor o de sus dependientes". Por tanto, se aprecia la aparición de ciertos matices que, si bien no tienen una excesiva relevancia, conllevan una diferencia en cuanto que la ley aragonesa adiciona un "plus" que no contempla el concepto adoptado por la legislación estatal, al aludirse a la inexistencia de intervención alguna del vendedor o sus dependientes, sin que la Ley de Ordenación del Comercio Minorista se pronuncie al respecto, siendo que el art. 36 solo diferencia entre ventas a distancia, ventas ambulantes o no sedentarias, ventas automáticas y en pública subasta, y ante este silencio, debe entenderse que se aplica ésta tanto en el supuesto de ventas automáticas realizadas fuera del establecimiento del vendedor como en aquellas en que la venta se produzca en éste.

Y en todo caso, dado que la Disposición Final de la Ley afirma que el art. 49.1 es de aplicación general en todo el territorio del Estado por imposición del artículo 149.1.6 y 8 de nuestra Constitución, la definición propia

de la legislación autonómica, -en lo que pudiere resultar preciso o necesario-, ha de entenderse modificada por la de aquélla en los extremos que la diferencien.

SEXTA.- Al margen de las cuatro cuestiones puestas de relieve hasta este momento y que parecen imponer una necesaria adaptación de nuestra Ley aragonesa, es oportuno hacer mención a otros aspectos, de menor importancia, que deberán ser tenidos en consideración al realizar la revisión de la regulación aragonesa. Destacaremos algunos de ellos, los más relevantes a nuestro entender:

1.- Gran establecimiento.- Lo más importante, desde nuestra perspectiva, del artículo segundo de la Ley, está en su párrafo 3º, en el que puede apreciarse que el legislador estatal remite la definición de gran establecimiento a la legislación autonómica, imponiendo, al mismo tiempo al legislador autonómico un contenido mínimo obligatorio para esta definición. Este precepto tiene carácter básico, y serán las comunidades que ostenten competencias de desarrollo legislativo en esta materia, como es la nuestra, las que podrán concretar los requisitos que debe poseer un establecimiento para ser calificado de gran establecimiento. De esta forma, en atención a que la norma básica utiliza como tilde precatoria la literal expresión de "en todo caso" -sin acudir a fórmulas más vagas o que permitieran una cierta libertad de criterio o margen para la valoración-, según criterios hermenéuticos de obligado acatamiento hemos de partir de que el legislador estatal admite o deja margen valorativo a la norma autonómica para calificar como grandes establecimientos a superficies inferiores a 2500 metros cuadrados, tal cual acontece en Aragón, pero no autoriza o habilita a las Comunidades Autónomas para establecer un tope mayor, por lo que "en todo caso", diga lo que diga la norma autonómica, se considerarán grandes superficies las que excedan de 2500 metros cuadrados; o expuesto de forma más sencilla, el margen se concede por debajo de esa cifra, pero a partir de ella, prevalece el criterio sentado por el legislador estatal.

Al respecto, conviene recordar que la Ley 9/1989, de 5 de octubre, de ordenación de la actividad comercial en Aragón, en su artículo 11, precepto dedicado a los establecimientos comerciales, estatuye que tienen consideración de "establecimientos comerciales los locales edificados y las construcciones e instalaciones fijas permanentes, cubiertas o sin cubrir, exteriores o interiores a una edificación, exentas o no, con o sin escaparates, en los que se desarrolle profesionalmente una actividad comercial conforme a lo dispuesto en el art. 2º". En tanto que es en el artículo 14 en el que se prevén aquéllos que se considerarán grandes superficies, con cifras que se establecen en función de la población de que se tratare, es decir, de más de 600 metros cuadrados para las de veinte mil habitantes, de más de mil entre veinte mil habitantes y menos de quinientos mil y de más de dos mil cuadrados de superficie de venta al público en las de más de quinientos mil habitantes.

En el artículo 4.2 se dirige un mandato positivo a las Administraciones para exigirles que eviten que la libertad sea falseada, y para que hagan cumplir lo dispuesto en la Ley de Defensa de la Competencia 16/1989, de 17 de julio. Se plantea aquí el problema de determinar qué Administraciones Públicas serán obligadas a seguir el mandato del párrafo 2º, pues su contenido resulta genérico al referirse a "todas las Administraciones".

A tenor del art. 6.1 de la ley analizada, la apertura de grandes establecimientos comerciales estará sujeta a una licencia comercial específica, preceptuándose en su artículo siguiente que el otorgamiento corresponde a la respectiva Comunidad Autónoma. Pues bien, en nuestras Comunidades Autónomas, que tiene asumida competencia en esta materia, el régimen jurídico que les será de aplicación derivará de la suma de norma básica estatal y de norma autonómica de desarrollo, y al resto les será de aplicación los preceptos básicos y supletorios establecidos en esta Ley, y su desarrollo se deberá ceñir a cuestiones organizativas.

En su apartado 2º se prevé que a la hora de otorgar o denegar licencias, se ponderará la existencia o no de equipamiento comercial adecuado en la zona afectada, así como los efectos que éste pudiera ejercer sobre la estructura comercial de aquélla, señalándose que, en todo caso será preceptivo el informe del Tribunal de Defensa de la Competencia. En un contexto determinado por la circunstancia de que las Comunidades Autónomas que tienen competencias normativas en la materia, pueden establecer de modo distinto la noción de equipamiento comercial en orden al expediente de apertura, y sin embargo, a las que no ostenten la competencia en comercio interior les será de aplicación la definición contenida en la Ley que estamos analizando.

Por otra parte, este artículo, que tiene carácter básico, establece que en el curso del procedimiento administrativo previo a la resolución de la petición de apertura de un gran establecimiento comercial será preceptivo, de conformidad con lo señalado en el artículo 6.2, informe del Tribunal de Defensa de la Competencia, que tendrá carácter de no vinculante. Desde el punto de vista competencial, el hecho del carácter no vinculante del informe que en el marco de un procedimiento de la Administración Autonómica ha de emitir un órgano de la Administración general del Estado hace que se plantee una controversia. La ley no ha señalado el plazo en que dicho Tribunal ha de emitir el repetido informe, por lo que resultará de aplicación el señalado en el artículo 83.2 de la Ley 30/92, que es de diez días, y quedará abierta la posibilidad de que la Comunidad Autónoma de Aragón fije un plazo en sus normas de desarrollo de la legislación estatal básica.

De la normativa que estamos analizando, parecen resultar dos cosas: de una parte, que las Comunidades Autónomas no pueden optar entre someter o no la apertura de grandes establecimientos comerciales a una licencia específica, por lo que hemos de asumir que la apertura de grandes establecimientos siempre, y en todo caso precisará de una específica licencia de apertura, cuya decisión al respecto compete a la Comunidad Autónoma respectiva, pero, de otra parte, resultará que los poderes públicos autonómicos que tengan competencia normativa en la materia, tal como acontece en Aragón, pueden prescribir la necesidad de previa licencia para otro tipo de actividades comerciales dentro del comercio minorista distintas de la apertura de grandes establecimientos, por lo que puede llegar a darse el supuesto de que, en Comunidades como la nuestra, queden sometidas a autorización comercial la apertura de todo o de algún otro tipo de establecimiento independientemente de su superficie.

De aquí que, como ya se ha expuesto precedentemente, la apertura de un gran establecimiento comercial estará siempre sujeta a una licencia comercial específica por

parte de la Comunidad Autónoma, y además, de conformidad con la legislación urbanística vigente, a la obtención de la dicha licencia urbanística propia de los Ayuntamientos. Incluso, como hemos visto, en pura teoría en nuestra Comunidad Autónoma, esta circunstancia puede trascender a casos distintos de las de las grandes superficies. En cualquiera de los supuestos, lo que sí está claro es que para los casos en que así resulte, nos encontramos ante una doble licencia, una urbanística y otra comercial, y ello impone y hace preciso que las normas autonómicas de desarrollo del precepto estatal básico puedan y diseñen mecanismos de coordinación en orden a superar situaciones que podrían llegar a ser contradictorias.

2.- Actividades de promoción de ventas.- El artículo 23 se refiere a la prohibición de ventas en pirámide. La mayoría de las Comunidades Autónomas que han dictado normas en materia de comercio interior prohíben esta modalidad de venta, y la nuestra, en su art. 25.2, llega más lejos, ya que no sólo prohíbe esta modalidad, sino incluso su participación en la misma, ampliando el ámbito subjetivo de la prohibición. En el apartado 3 de este precepto de la Ley 7/1996, al amparo de la competencia exclusiva reconocida al Estado por el art. 149.1.6 de la Constitución, se establece de manera expresa la nulidad de pleno derecho de las condiciones contractuales contrarias a las prohibiciones que en el mismo se contienen.

En relación con el comentado artículo 23, siguiendo en este punto a Martínez López-Muñiz, ha de parecernos insólito, cuando no inconsecuente, que se diga que constituye materia exclusiva de la competencia del Estado el artículo 23.3, y no se diga que lo es la totalidad de su articulado. Afirmando el autor citado que,

“causa extrañeza el hecho de que la Ley limite el carácter o calificación, en este caso de derecho mercantil de la competencia, a determinados apartados de su articulado cuando tal calificación alcanza íntegramente a la totalidad del precepto. Si la consecuencia de la sanción impuesta a la contravención de la prohibición de la venta en pirámide tiene el carácter de derecho mercantil de la competencia, siendo en consecuencia de aplicación general, no parece que resulte margen alguno en el ámbito autonómico para regular de forma distinta a como se hace en la Ley estatal el fenómeno de la venta en pirámide o en cadena”.

3.- Ventas Especiales.- Pues bien, el artículo 37, precepto que se halla contenido en el Título III, Capítulo I, establece que “los comerciantes que ejerzan cualquiera de las actividades objeto del presente Título deberán ser autorizados por la respectiva Comunidad Autónoma y figurar inscritos en el Registro que, a estos efectos, puedan establecer las mismas”. Las ventas especiales a que se refiere y para cuya realización es necesaria la autorización, son las ventas a distancia -arts. 38 a 48-, las ventas automáticas -arts. 49 a 52-, las ventas ambulantes o no sedentarias -arts. 53 a 55-, las ventas en pública subasta -arts. 56 a 61-, y la actividad comercial en régimen de franquicia -art. 62-, lo que supone, en principio, que los empresarios que quieran dedicarse habitualmente a vender sus productos a través de cualquiera de estos medios, habrán de obtener la oportuna autorización administrativa y, si lo hubiere, inscribirse en el correspondiente registro.

Ese precepto legal induce a confusión al no aclarar a quién corresponde autorizar la realización las ventas espe-

ciales; por ejemplo, en el supuesto de un comerciante que, radicando en una Comunidad Autónoma, extienda su ámbito de actuación a más de un territorio, se ha de plantear la duda de si la dicha autorización ha de ser concedida por la Administración Autonómica en la que radique la sede del comerciante o si, por el contrario, procede aplicar por analogía el art. 38.2 de la Ley 7/1996, que dispone que "la autorización de las ventas a distancia, así como la inscripción de las respectivas empresas en el correspondiente Registro y expedición de credenciales corresponderán al Ministerio de Comercio y Turismo, cuando las propuestas se difundan por medios que abarquen el territorio de más de una Comunidad", esto es, a la Administración Central. Hay otra alternativa, y es la de que el empresario obtenga la tan citada autorización en todas aquellas Comunidades Autónomas en la que radique su actividad. Ello, no obstante, resulta contrario al principio de libertad de empresa, que no admite obstáculos para el ejercicio de actividades comerciales. En razón de lo visto, los supuestos que se plantean son variados, sin que del estudio de dicho artículo se aprecie con claridad a lo que se realmente se refiere.

El capítulo VI de la Ley 7/1996, es el relativo a la **actividad comercial en régimen de franquicia**, regulándose en su art. 62 dicho régimen comercial. Pues bien, siendo tal capítulo uno de los comprendidos en el Título III de la Ley, que tiene como rúbrica la de "Ventas Especiales", resulta que en el primer art. de dicho Título, es decir, en el 36, que precisa cuáles se consideran ventas especiales, las franquicias no aparecen enumeradas ni aludidas.

El apartado 2. de dicho precepto legal prevé que "las personas físicas o jurídicas que pretendan desarrollar en España la actividad de franquiciadores a que se refiere el apartado anterior, deberán inscribirse, en su caso, en el Registro que pueden establecer las Administraciones competentes". La prescripción que acabamos de transcribir parece que ha de ubicarse dentro del contexto general del art. 62, que conforme a la Disposición final única es legislación exclusiva del Estado, lo que puede dar lugar a dudas o imprecisiones en cuanto que todas las personas físicas o jurídicas que pretendan desarrollar en España la actividad de franquicia **deberán** inscribirse, en su caso, en el registro, pero a la vez, en referencia al dicho registro seguidamente se precisa que **pueden** establecer las Administraciones competentes. A su vez, si se habilita con ello a las Comunidades Autónomas para el establecimiento del citado registro en su ámbito territorial competencial, puede ocurrir que cada Comunidad Autónoma "pueda" llegar a imponer la inscripción en "su registro", según el criterio de residencia del franquiciador, y como es un hecho evidente y ostensible que la creación de cadenas de franquicia tiene como objetivo sustancial la expansión y apertura de mercados, muchos de los posibles franquiciados pertenecerán a la Comunidad Autónoma en la que el franquiciador tenga su residencia, llegándose en suma a situaciones en las que pueden darse o suscitarse multitud de asperezas técnicas y a situaciones en que la propia información inherente a un registro se haga más dificultosa. De aquí que no deje de señalarse por algunos que tanto desde un punto de vista instrumental como desde una perspectiva de pura racionalidad, sería más aconsejable la creación de un registro único, con lo que se solventaría cualquier problema en orden a averiguar en qué registro se tiene que inscribir cada uno de los franquiciadores, y, a la vez no

habría dificultad de acomodar esta situación con el carácter de competencia exclusiva del Estado en la regulación propia de esta típica actividad mercantil.

Es más, de la exégesis de los preceptos comentados, podríamos inducir que, si un extranjero que no tuviera establecimiento permanente en España quisiera ceder una franquicia para su desarrollo dentro del territorio español, debería preocuparse de quedar inscrito en el aludido Registro, para no quedar incurso en la prevención estatuida en el art. 65.r) de la Ley. Y, de otra parte, una empresa que no franquiciara en España y deseara franquiciar en el extranjero, podría llegar a la conclusión de que no estaba sujeta a la Ley que nos ocupa.

Por otra parte, y a tenor de lo dispuesto en el artículo 63.1, en el que se establece que la autoridad competente para imponer la sanción será la correspondiente Comunidad Autónoma, nos surge una nueva dificultad interpretativa, ya que la Comunidad competente para sancionar sería la del lugar en que se ha producido el incumplimiento, pudiéndose llegar a dar el caso de que si un franquiciador de una cierta Comunidad Autónoma incumpliera su obligación de inscripción en el Registro, y concediera una franquicia en territorio de otra Comunidad Autónoma, correspondería a ésta última imponer la correspondiente sanción.

4.- La disposición adicional primera de la Ley objeto de informe constituye "legislación civil y mercantil", por lo que resulta "de aplicación general por ampararse en la competencia exclusiva del Estado para regular el contenido del derecho privado de los contratos, resultante de los números 6 y 8 del art. 149.1 de la Constitución". En este sentido, la citada Disposición establece que "lo dispuesto en los artículos 38 a 48 de la presente Ley será de aplicación a los contratos, negociados a distancia, referentes a la prestación de servicios con las particularidades siguientes:...". En principio, los derechos y obligaciones que devienen por la celebración de un contrato de prestación de servicios a distancia, afecta al derecho de los contratos. Pero, no obstante, no todo el contenido de los artículos 38 a 48 constituye competencia exclusiva del Estado. Esto es, los que no constituyen competencia exclusiva del Estado al regular aspectos relativos de la venta a distancia, tampoco han de serlo cuando se refieran a la contratación a distancia de la prestación de servicios. Por tanto, habría que diferenciar claramente los que son competencia exclusiva de los que son de aplicación supletoria de las Comunidades Autónomas.

La disposición adicional primera excluye de la aplicación de los artículos 38 a 48, los seguros, créditos y servicios de inversión, salvo, para este último caso, lo que respecta al contenido de la oferta para contratar, sin que tampoco les sea de aplicación a "los contratos de servicios con reserva". Los restantes contratos de servicios que no estén mencionados expresamente en la repetida disposición, se hallan sujetos a lo dispuesto en los artículos 38 a 48, siempre que se celebren empleando una técnica de comunicación a distancia.

La **disposición adicional segunda** indica, que están legitimados para interponer acciones contra la publicidad ilícita "los órganos de la Administración competente, así como los órganos, asociaciones y personas", a las que se refiere el artículo 25.1 de la Ley General de Publicidad, precepto éste que reconoce esta legitimación "a los órga-

nos administrativos, las asociaciones competentes, las asociaciones de consumidores e usuarios, las personas naturales y jurídicas que resulten afectadas y, en general quienes tengan un derecho subjetivo o un interés legítimo". La única diferencia, de carácter semántico, está en que la citada disposición adicional segunda alude a "los órganos de la Administración competente", y el art. 25.1 de la Ley General de Publicidad expresa "los órganos administrativos competentes. Pudiendo, claramente considerarse que unos y otros coinciden, ya que, además, en cuanto a "los órganos, asociaciones y personas", a los que alude el repetido art. 25.1 son los mismos contemplados en la propia disposición adicional.

De aquí que se haya llegado a decir y escribir por la mayoría de quienes han comentado la Ley objeto de informe, que la tan repetida disposición adicional, en este punto, constituye un exceso de abultamiento o una reiteración ociosa de lo ya previsto en el art. 25.1 de la dicha Ley.

En muchos preceptos de la Ley de Ordenación del Comercio Minorista, (18.2, 19.1, 2 y 3, 29.1, 29.1...), aun cuando textualmente no se utilice el término de publicidad ilícita, sino que más bien se emplee la dicción literal de "anuncios", resulta evidente que el tratamiento que ha de otorgárseles ha de ser el de la publicidad. Si las tales obligadas exigencias no se observan, la realización de los anuncios está sancionada en la Ley 7/1996 como infracción grave, tipificada, según los casos, en los apartados l), m) y ñ) del art. 65.1. No obstante lo expuesto, no toda la vulneración de estos preceptos u obligaciones queda explícitamente tipificada como infracción, por lo que en ocasiones si la Administración entiende que debe sancionar, habrá de acudir a lo previsto en el art. 64.h, que afirma que tendrán la consideración de infracciones leves "en general, el incumplimiento de las obligaciones establecidas en la presente Ley o en las normas dictadas para su desarrollo, que no sean objeto de sanción específica".

Con total abstracción de la sanción administrativa que proceda, la publicidad llevada a cabo sin atender a lo previsto en la Ley de Ordenación del Comercio Minorista, es publicidad ilícita o bien engañosa -arts. 3.e), 4 y 5 de la Ley General de Publicidad-.

La disposición adicional quinta establece que "la presente Ley no será de aplicación a los establecimientos dedicados a la venta y expedición de productos farmacéuticos, ni a las expendedorías de tabaco y timbre del Estado, en los aspectos regulados por sus normativas específicas". Esto es, se excluye del ámbito de aplicación de esta Ley a los establecimientos dedicados a la venta y expedición de productos farmacéuticos y a las expendedorías de tabaco y timbre del estado, que se regirán por sus propias normas específicas, que pueden ser tanto estatales como autonómicas. Sin embargo, los establecimientos citados no quedan en un todo al margen de esta ley, en la medida de que, en su disposición adicional, se indica que únicamente no les resulta aplicable en los aspectos regulados por sus normas específicas, y por tanto, en todo lo demás que no resulte incompatible con sus principios estructurales, les podrá ser de aplicación.

En otro orden de cosas, la disposición transitoria única señala cuál es el ámbito de aplicación temporal del art. 8 de la Ley de Ordenación del Comercio Minorista. Su inciso primero declara la inaplicabilidad del art. 8 a las ofertas y promociones "ya iniciadas a la fecha de publicación

de la presente Ley". Esto no sólo será de aplicación a las dichas ofertas y promociones realizadas por entidades bancarias, sino, para cualesquiera actos, contratos y negocios llevados a cabo antes de la entrada en vigor de esta Ley.

La disposición derogatoria única, declara expresamente la derogación del régimen de libertad de horarios, cuando, en realidad, esta Ley no ha regulado nada al respecto. Verdaderamente, la Ley que deroga el Real decreto-ley 2/1985, de 20 de abril es la Ley Orgánica 2/1996, cuyo art. 3º prevé un régimen básico en orden a intervenir sobre la libertad de horarios.

La disposición final única define los títulos competenciales del Estado a partir del bloque normativo constituyente (Constitución española de 1978 y Estatuto de Autonomía). Comenzando al efecto por significar los preceptos que se dictan en virtud de competencias exclusivas del Estado, y que se fundamentan en los títulos competenciales de legislación civil y mercantil.

Por una parte, una serie de preceptos y disposiciones adicionales, que allí se enumeran, se dice que se entienden dictados en virtud de competencia exclusiva del Estado, resultante de los números 6 y 8 de nuestra Norma Suprema, dado que regulan el contenido del derecho privado de los contratos.

Por otra, determinados preceptos se declaran, igualmente, de competencia exclusiva del Estado al regular el derecho mercantil de la competencia, resultante del número 6 del art. 149 de la Constitución. Se trata de una materia de la legislación mercantil que aun cuando no recibe un tratamiento diferenciado en la Ley de leyes, si que la subcalifican los Estatutos de Autonomía que asumen competencias legislativas en materia de comercio interior.

Otro conjunto de preceptos de la Ley son calificados como básicos al amparo del número 13 del artículo 149.1.

Finalmente, algunos preceptos sancionadores se dictan al amparo de la competencia exclusiva que al Estado reconocen los números 1 y 18 del artículo 149.1 de la Constitución Española.

La regulación de la tan citada disposición final adolece de una clara carencia de correcta técnica legislativa al regular el valor supletorio de sus preceptos con respecto a la legislación autonómica.

En la disposición objeto de estudio se pueden apreciar dos referencias a su valor supletorio; en primer lugar aquella que se refiere al conjunto de la Ley, cuando se afirma "será de aplicación supletoria en defecto de las normas dictadas por las Comunidades Autónomas en ejercicio de sus competencias en estas materias", apreciándose otra relativa a preceptos que no han sido declarados de competencia exclusiva o básica del Estado.

Si analizamos el sentido del postulado "en defecto de las normas dictadas por las Comunidades...", nos surge un evidente elemento de indefinición al no especificarse a qué materia se refiere. Ahora bien, si atendemos a lo previsto en su último párrafo, en el que la literal dicción utilizada es la de "los restantes preceptos de esta Ley serán de aplicación en defecto de la legislación específica dictada por las Comunidades Autónomas", aquí sí que la Ley estatal expresa bien el real valor supletorio de los preceptos que indica, al no atribuir a la regla de supletoriedad el valor de cláusula de atribución competencial.

Conclusiones

Primera.- Ventas Ambulantes y no Sedentarias.

En nuestra Comunidad Autónoma, la norma promulgada sobre este particular, la encontramos en los arts. 23 y siguientes, dedicados a la **venta no sedentaria**, y 26 a 28, relativos a la **venta ambulante**.

Sin embargo, el art. 53 de la ley estatal 7/1996, es el único precepto dedicado a esta modalidad de venta, por lo que ha de apreciarse que se trata de una **regulación conjunta de la venta ambulante y de la no sedentaria**.

De una lectura de todos los preceptos reseñados, claramente podemos apreciar que en la estatal se equipara el régimen jurídico de dicha venta ambulante propiamente dicha con el de ferias, mercadillos y mercados, y sin embargo, la normativa aragonesa, al referirse a la venta ambulante preceptúa que es "aquella actividad comercial minorista realizada fuera del establecimiento comercial permanente, con empleo o instalaciones móviles en lugares y fechas autorizadas para ello", y de forma separada, la no sedentaria "como aquélla que se desarrolla por un vendedor en lugar distinto al de su propio establecimiento".

En consecuencia, ante cualquier asomo de choque competencial ha de asumirse que prevalece la norma básica general, por o que, incluso en lo que preciso fuere, nuestra normativa aragonesa habría de adaptarse, en este punto, al esquema general diseñado en la ley estatal objeto de informe.

Segunda.- Régimen Sancionador

El Título IV de la Ley estatal 7/1996 está dedicado a las infracciones y sanciones. Algunos de los aspectos regulados por esta nueva Ley entran en flagrante contradicción con los términos de nuestra Ley 9/1989, de Ordenación de la Actividad Comercial en Aragón:

1.- Graduación de las sanciones

2.- Reincidencia: En concreto, la actual redacción de nuestro artículo 57 b) 1. considera infracción grave "la comisión de **tres infracciones leves** en el plazo de un año", mientras que el artículo 67 de la Ley 7/1996 afirma que "la reincidencia en infracciones leves sólo determinará que una infracción de este tipo sea calificada como grave cuando se incurra en el **cuarto supuesto sancionable**".

3.- Prescripción. El plazo de prescripción de las infracciones establecido en la nueva Ley estatal es más corto y además está graduado en función de la gravedad de las infracciones (seis meses, dos años o tres años). Frente a esto, la Ley aragonesa, en su artículo 55.4 afirma "Las infracciones a que se refiere la presente Ley prescribirán a los cinco años, computados a partir del día en que se cometa la infracción".

4.- La infracción grave regulada en el apartado c), del artículo 65.1. de la Ley 7/1996 considerada como norma básica dictada al amparo del apartado 13 del artículo 149.1 de la Constitución Española: "Realizar ventas con pérdida, con excepción de los supuestos señalados en la Ley", tiene un tratamiento más suave en la Ley aragonesa, en cuyo artículo 56. r) -en relación con el 57. a)- se regula como **infracción leve** "el incumplimiento de los requisitos que para las ventas a pérdida se contienen en el artículo 39".

Tercera.- Venta Automática.- Comparando la definición dada por el legislador estatal a esta modalidad de venta, y la que establece el autonómico aragonés, cabe apreciar la aparición de ciertos matices que la diferencian. Así, en la Ley aragonesa se alude a "la inexistencia de intervención alguna del vendedor o sus dependientes", sin que la Ley estatal se pronuncie a este respecto. Verdaderamente, aún cuando la definición no es exacta, dichos matices no tienen mucha importancia, de forma que, sin que ello suponga una excesiva diferencia con lo anterior, atendiendo a que la Disposición final de la Ley 7/1996 dispone que el art. dedicado a la venta automática es de aplicación general en todo el territorio del Estado por imposición del art. 149.1.6 y 8 de nuestra Ley de leyes, necesariamente habremos de concluir afirmando que la definición propia de la legislación autonómica -en lo que pudiere resultar preciso o necesario-, ha de entenderse modificada por la de aquélla en los extremos que la diferencien.

Cuarta.- Grandes Superficies.- En grandes rasgos, la problemática relativa a las "grandes superficies" cabe sintetizarla en dos puntos o aspectos; de una parte, la propia concreción de qué ha de entenderse como "gran superficie", y de otra, la atinente a las licencias y su imbricación en el reparto competencial entre las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos.

Con respecto al primero de ellos, en el art. 2.3 de la Ley 7/1996, su legislador estatal remite la definición de gran establecimiento a la legislación autonómica, y al mismo tiempo impone un contenido mínimo **obligatorio** para esta definición. Al tener este precepto carácter básico, nuestra Comunidad Autónoma puede especificar los requisitos con que debe contar un establecimiento para ser calificado como gran establecimiento. Y atendiendo a que la norma básica utiliza la expresión "en todo caso", hemos de decir que se permite un cierto margen valorativo en nuestra norma autonómica para poder establecer un margen inferior, que comprendería eso sí, mas supuestos, ya que la tilde "en todo caso", establezca lo que establezca la normativa autonómica, impone que "grandes superficies" serán las que excedan de 2.500 metros cuadrados. Esto es, el margen se concede por debajo de esa cifra, pero a partir de ella, prevalece lo sentado por el legislador estatal.

Y por último, la segunda de las cuestiones es la relativa a las licencias que en supuestos de "grandes superficies", se precisan en todo caso.

Del análisis de los distintos preceptos de aplicación en este concreto aspecto, hemos de asumir que para abrir un gran establecimiento siempre será precisa una licencia específica, la de apertura, cuya decisión compete a nuestra Comunidad Autónoma, pero de otra parte al tener competencias normativas en esta materia, en Aragón podría prescribirse, por Ley, la necesidad de previa licencia específicamente autonómica para otro tipo de actividades distintas de la apertura de grandes establecimientos, por lo que puede resultar que las mismas queden sometidas a autorización comercial para la apertura de todo o de algún otro tipo de establecimiento, con total independencia de su superficie.

En suma, la apertura de un gran establecimiento comercial está en todo caso sujeta a una licencia comercial específica por parte de nuestra Comunidad Autónoma, y además, de conformidad con la legislación urbanística

vigente, a la propia de los Ayuntamientos. Y en lo que sí podemos concluir es que nos encontramos ante una doble licencia, una de índole urbanística y otra de índole comercial, lo que precisa que nuestra norma autonómica de desarrollo del precepto estatal básico diseñe mecanismos de control en orden a superar situaciones que pueden llegar a ser contradictorias.

Quinta.- Cuestiones suscitadas ante el Tribunal Constitucional.- Por último, habrá de tenerse en cuenta que el Tribunal Constitucional, por Providencias ambas de fecha 16 de abril de 1996, y relativas a recursos de inconstitucionalidad números 1255/1996 y 1254/1996, promovidos por el Gobierno de Navarra contra determinados preceptos de la Ley Orgánica 2/1996 y ley 7/1996, ha admitido a trámite los dichos recursos, el primero de los mencionados contra los arts. 2 y 3 de la Ley Orgánica 2/1996, y el segundo de los relativos contra los arts. 2.3, 6.1, 6.2 y 7, 28.1, 37, 53, 67, 69.1 y 70 de la Ley 7/1996.

Obviamente, pues, habrá de estarse, en su caso y en definitiva a lo que al respecto siente o decida el Supremo Órgano interpretativo de nuestra Norma Suprema.

El Justicia de Aragón asume como misiones específicas, de acuerdo con el artículo 33.1. b) y c) del Estatuto de Autonomía, la defensa y tutela del entero ordenamiento jurídico aragonés. El principio de seguridad jurídica, consagrado en el artículo 9.3 de la Constitución Española y la obligación que impone el Estatuto de Autonomía a todos los poderes públicos aragoneses para que promuevan las condiciones adecuadas para facilitar la plenitud de ejercicio de los derechos y libertades reconocidos a los ciudadanos aragoneses, exigen la adopción inmediata de medidas legislativas que garanticen la certidumbre en las relaciones jurídicas comerciales, tras casi un año de vigencia simultánea de dos normas (estatal y autonómica), contradictorias en algunos aspectos tan importantes como los que hemos resumido en este estudio.

En su virtud, y en uso de las facultades conferidas en la Ley 4/1.985, de 27 de junio, resuelvo:

1º.- Efectuar RECOMENDACION FORMAL al Excmo Sr. Consejero de Economía, Hacienda y Fomento para que tome las medidas necesarias para modificar la Ley 9/1989, de Ordenación de la Actividad Comercial en Aragón, de modo que se adapte a las normas dictadas con el carácter de competencia estatal exclusiva o de legislación básica, contenidas en la nueva Ley estatal 7/1996, de Ordenación del Comercio Minorista, todo ello sin perjuicio de resaltar las cautelas que deben tenerse presentes a la vista de las deficiencias de que adolece la Ley estatal y la existencia de un recurso de inconstitucionalidad suscitado precisamente con relación a la mayor parte de las normas que colisionan con la Ley aragonesa 9/1989.

La Recomendación se realizó el día 19 de diciembre de 1996. En el momento de redactar este Informe, aún no hemos recibido contestación alguna del Departamento de Economía, Hacienda y Fomento.

3.2.- Expedientes referidos a disposiciones de naturaleza reglamentaria.

A lo largo de 1996 se han aprobado diversos Reales Decretos a través de los cuales se ha instrumentado el traspaso a la

Comunidad Autónoma de Aragón de funciones y servicios vinculadas al ejercicio de las competencias que tiene atribuidas. Se han abierto expedientes para el seguimiento de las siguientes normas:

- Real Decreto 96/1996, de 26 de enero, sobre traspaso de las funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de Universidades.

- Real Decreto 97/1996, de 26 de enero, sobre traspaso de funciones y servicios de la Seguridad Social a la Comunidad Autónoma de Aragón en materias encomendadas al Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSERSO).

- Real Decreto 513/1996, de 15 de marzo, sobre ampliación de los medios adscritos a los servicios traspassados a la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de agricultura (FEGA).

3.3.- Expedientes referidos a otras disposiciones o actos.

En este apartado incluimos los siguientes expedientes:

- Acuerdo 1/1995, de 15 de marzo, de modificación del método para el cálculo del coste de los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas.

- Acuerdo de 7 de junio de 1995, del Pleno del Consejo General del Poder Judicial, por el que se ordena la publicación de los Reglamentos de la Carrera Judicial, de la Escuela Judicial, de los Jueces de Paz, de los Órganos de Gobierno de los Tribunales y de los Aspectos Accesorios de las Actuaciones Judiciales, así como de la relación de ficheros de carácter personal existentes en el Consejo General del Poder Judicial.

El motivo de la apertura de este expediente (**D III - 87/95 -DEA**), fue la repercusión que tuvo la sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 29 de abril de 1995, recaída en el recurso contencioso-administrativo número 2524/1991, que dejó sin contenido el título III de uno de los citados Reglamentos, el de la Carrera Judicial (1/1995, de 7 de junio), en lo referente a la valoración de la lengua y el Derecho propio de las Comunidades Autónomas, siendo evidente la conexión de lo anterior con el contenido del artículo 31 de nuestro Estatuto de Autonomía.

La situación actual es, pues, de vacío de regulación en un tema de singular interés para nuestra Comunidad Autónoma. En nuestro anterior Informe Anual expresamos el deseo de que se diera pronta solución al problema por parte del Consejo General del Poder Judicial, a fin de garantizar la efectiva valoración del conocimiento del Derecho Civil aragonés como mérito preferente en los concursos de traslado para la provisión de puestos vacantes de órganos jurisdiccionales en el ámbito territorial de nuestra Comunidad Autónoma. Sin embargo, a la fecha de redacción del presente Informe, el problema sigue abierto.

4.- OTROS EXPEDIENTES

Incluimos en este apartado diversos expedientes que no tienen exacto acomodo en los anteriores epígrafes. De todos ellos destacaremos los siguientes:

Hemos llevado a cabo el seguimiento de la actividad de la Ponencia sobre el sistema de financiación autonómica creada en el seno de la Comisión General de las Comunidades Autónomas por acuerdo del Pleno del Senado del día 26 de

junio de 1996 (**Expediente D III - 95/96 - DEA**). En estos momentos aún está en tramitación.

Asimismo, hemos continuado el seguimiento de un expediente iniciado el 1994 con motivo de las medidas de incentiva- ción fiscal adoptadas en la vecina Comunidad Foral de Navarra.

Expediente D II - 25/94 - DEA

Este expediente fue abierto por razón de los problemas que para Aragón pudiera representar la adopción por la Comunidad Foral de Navarra de un conjunto de medidas de apoyo a la inversión, a través de la **Ley Foral 12/1993, de 15 de noviembre, de apoyo a la inversión y a la actividad económica y otras medidas tributarias** (publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 10, de 12 de enero de 1994).

El Presidente del Gobierno, al apreciar la posible inconsti- tucionalidad de los artículos 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 15 y la Disposición Adicional primera de esta Ley Foral 12/1993, interpuso **recurso de inconstitucionalidad** que fue admitido a trámite por el Tribunal Constitucional con el número **549/1994**.

Esta materia tiene una especial relevancia, pues los efectos de estas medidas incentivadoras en las regiones limítrofes (que obviamente tendrán un sentido contrario, desincentivador de las inversiones) pueden determinar una degradación del tejido industrial de nuestra Comunidad Autónoma y, consecuen- temente, un empobrecimiento de Aragón.

Durante 1996 no hemos tenido noticias del recurso inter- puesto.

Este año 1996 ha sido, desgraciadamente, muy rico en noticias relacionadas con los incentivos fiscales de las Comunidades Autónomas. Por una parte, las tres Diputaciones vascas acordaron en el mes de julio una rebaja del tipo general del Impuesto de Sociedades desde el 35% al 32,5 %. Esta reba- ja fue recurrida en vía contencioso-administrativa por el Go- bierno de la Comunidad Autónoma de la Rioja. Solicitada la suspensión cautelar de estas normas, fue denegada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco.

Por otra parte, en el mes de octubre se tuvo conocimiento del propósito del Gobierno navarro de aprobar una rebaja simi- lar en su Impuesto de Sociedades, pasando de un tipo general del 35% al 32,5 %. Afortunadamente, de momento, parece que esta intención no va a tener plasmación legal, pues la nueva Ley Foral 24/1996, de 30 de diciembre, del Impuesto sobre Sociedades mantiene el tipo general en el 35% (artículo 50.1).

Desde nuestra Institución, este año hemos tramitado un expediente (con el número **D I - 732/96 - 5**) como consecuen- cia del cual se ha realizado un Informe sobre el empadrona- miento en Navarra de ciudadanos que habitan en municipios aragoneses colindantes con la Comunidad Foral.

Este Informe tuvo su origen en la información remitida por el Ayuntamiento de Novallas (Zaragoza), sobre la problemáti- ca creada en dicho municipio por el empadronamiento en pue- blos de Navarra de vecinos de la localidad aragonesa. Esta Institución, en uso de las competencias que le otorga la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, pro- cedió acordar la apertura de oficio del presente expediente, con el fin de estudiar la situación existente en las localidades ara- gonesas colindantes con la Comunidad Foral de Navarra, al objeto de poder determinar si realmente se está produciendo un empadronamiento de ciudadanos aragoneses en la citada comunidad, así como las razones de ello y las posibles solu-

ciones a aplicar al caso. Las conclusiones más relevantes del Informe, desde el punto de vista de la Defensa del estatuto de Autonomía, han sido las siguientes:

“Primera.- Efectuar RECORDATORIO DE DEBERES LEGALES a los Alcaldes de Tarazona, Novallas, Mallén, Novillas, Tauste y Ejea de los caballeros, en cuanto a la obligatoriedad de cumplir con la normativa vigente relati- va al empadronamiento de los ciudadanos residentes en sus términos municipales, debiendo procederse, cuando se cumplan los requisitos legales, al empadronamiento de ofi- cio de aquellas personas que por sí mismas no lo hayan efectuado.

Segunda.- Efectuar SUGERENCIA a la Diputación General de Aragón para que establezca los convenios o acuerdos necesarios con el Insalud y la Comunidad Foral de Navarra para posibilitar el uso por los ciudadanos ara- goneses residentes en las poblaciones limítrofes con Navarra de los centros hospitalarios cercanos a éstas.

Tercera.- Efectuar SUGERENCIA a la Diputación General de Aragón para que adopte aquellas medidas nece- sarias, especialmente convenios y programas con los Ayuntamientos, a fin de evitar situaciones de discriminación entre los habitantes de las poblaciones aragonesas limítro- fes con Navarra y los habitantes de poblaciones de la Comunidad Foral, que puedan estar produciendo el éxodo de los habitantes de aquellas hacia localidades navarras.

Cuarta.- Realizar un llamamiento a los habitantes de las poblaciones aragonesas limítrofes con Navarra para que eviten adoptar actitudes individuales que perjudiquen al interés general de la Comunidad Autónoma de Aragón.”

Debemos reiterar que la Constitución Española consagra los principios de igualdad y solidaridad, declarando de modo expreso en su artículo 138 que “*el Estado garantiza la reali- zación efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diver- sas partes del territorio español...*”, y que el artículo 139 de la Constitución reconoce a todos los españoles los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado sin que ninguna autoridad puede adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circula- ción y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español.

Finalmente, el principio de solidaridad también está pre- sente en el artículo 156.1 de la Constitución al afirmar que “*las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arre- glo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles*”.

Reiteramos nuestra preocupación por el efecto de las vaca- ciones fiscales en nuestra economía y reclamamos desde aquí nuevamente la decidida acción de todos los poderes públicos aragoneses en defensa de los indeclinables derechos que nos reconocen la Constitución y el Estatuto de Autonomía.

Expediente D III - 48/96 - DEA

Este expediente fue tramitado con motivo de la solicitud de información presentada por un considerable número de perso- nas acerca de las posibilidades que el Estatuto de Autonomía y las leyes aragonesas otorgan a los ciudadanos de impulsar la aprobación de una norma con rango legal por las Cortes de Aragón para la protección del catalán en nuestra Comunidad

Autónoma. Examinada la cuestión planteada, se emitió el siguiente informe que fue remitido a los solicitantes. Debemos precisar que este informe se realizó en mayo de 1996 y que desde entonces la situación estatutaria ha cambiado. En efecto, con la entrada en vigor del nuevo Estatuto de Autonomía, reformado por ley Orgánica 5/1996, de 30 de diciembre, se reconoce la existencia no sólo de modalidades lingüísticas en Aragón, sino de lenguas y se garantiza su enseñanza y el derecho de los hablantes a su utilización en las zonas de uso predominante de las mismas, en la forma que establezca una Ley de Cortes de Aragón (artículo 7 E.A.A.). Hecha esta salvedad, el Informe se emitió el día 30 de mayo de 1996 en los siguientes términos:

"El objeto del presente informe, a la vista de los escritos presentados por los solicitantes, se limita a dar cuenta de las posibilidades que existen, a la vista de la legislación aragonesa vigente, para impulsar la tramitación de una norma con rango de Ley por las Cortes de Aragón en la que se establezcan mecanismos para proteger y potenciar el catalán de Aragón, en conformidad con el artículo 7º del Estatuto de Autonomía.

Esto no obstante, y con carácter previo, debemos recordar aquí cuál ha sido y sigue siendo la posición de fondo de la Institución del Justicia sobre la protección de las lenguas y modalidades lingüísticas existentes en nuestra Comunidad Autónoma. Con tal objeto se realizó un extenso informe, del que se dio, además, cumplida cuenta a las Cortes de Aragón en el Informe Anual correspondiente a 1992

Las conclusiones a las que llegamos en dicho informe fueron las siguientes:

A) Aragón es una Comunidad multilingüe en la que, junto al castellano, lengua mayoritaria, conviven otras lenguas que son el catalán y el aragonés, con sus distintas modalidades.

B) El uso de la lengua propia es parte integrante de los derechos humanos y libertades fundamentales reconocidos por la Constitución Española.

C) El ejercicio de este derecho debe ser protegido y regulado por los poderes públicos para asegurar la igualdad y no discriminación de las personas pertenecientes a minorías lingüísticas en la vida social, económica y cultural de la comunidad.

D) Buena parte de los aragoneses ven desconocido este derecho y se sienten discriminados por la falta de reconocimiento de su especificidad lingüística.

E) El Estatuto de Autonomía de Aragón no reconoce la pluralidad de lenguas de nuestro territorio y sólo hace mención a las modalidades lingüísticas desde la vertiente cultural que éstas presentan; es decir, como parte integrante del patrimonio cultural e histórico de Aragón.

F) Los poderes públicos de la Comunidad Autónoma no han creado el marco jurídico necesario para la efectividad de los derechos de las minorías lingüísticas de Aragón y sólo han realizado actuaciones aisladas en materia de protección y fomento de estas lenguas y culturas minoritarias.

Estas conclusiones nos movieron a dirigir la siguiente Sugerencia a los poderes públicos de Aragón:

PRIMERO.- PONER DE MANIFIESTO ante las Cortes de Aragón y la Diputación General la situación que presentan las lenguas minoritarias en Aragón y los perjui-

cios que produce su falta de reconocimiento jurídico en el Estatuto de Autonomía.

SEGUNDO.- PONER DE MANIFIESTO que esta situación se ve aún más ensombrecida por la falta de atención de los poderes públicos hacia la cultura que han generado y generan estas lenguas como parte integrante del patrimonio cultural de Aragón.

TERCERO.- RECORDAR a las Cortes de Aragón y a la Diputación General los principios enunciados y aprobados por las Naciones Unidas, las Comunidades Europeas y el Consejo de Europa en lo que respecta a los derechos de las minorías y la declaración de reconocimiento para todas las lenguas españolas efectuada por el art. 3.2 de la Constitución Española, así como la conveniencia de adaptar todas estas determinaciones a la realidad multilingüe de Aragón

CUARTO.- RECOMENDAR a las Cortes de Aragón la necesidad de recoger en las iniciativas de reforma del Estatuto de Autonomía que puedan producirse, la existencia del catalán y del aragonés como lenguas minoritarias, dotándolas de la oficialidad que merecen, o dejando a una ley ordinaria posterior la regulación de la misma.

QUINTO.- RECOMENDAR a las Cortes de Aragón que el ámbito de oficialidad que se reconozca a estas lenguas se ajuste al máximo posible a la realidad sociolingüística de las mismas, asegurando en todo caso a sus hablantes el disfrute de los derechos que les son propios.

SEXTO.- RECOMENDAR a las Cortes de Aragón, que, junto a lo anterior y en consonancia con ello, se estudie la conveniencia de elaborar las normas indispensables para garantizar el ejercicio de estos derechos en la enseñanza; en las Administraciones Públicas de los territorios con lengua propia, especialmente en la Administración Local; en los medios de comunicación; en la actividad cultural y en los distintos ámbitos de la vida socio-económica de la Comunidad.

SEPTIMO.- HACER EXTENSIVAS las anteriores Recomendaciones a la Diputación General en tanto que titular de la iniciativa legislativa.

OCTAVO.- Con independencia de lo anterior, RECOMENDAR a la Diputación General el establecimiento de un nuevo convenio de Colaboración con el Ministerio de Educación y Ciencia para la enseñanza de las lenguas minoritarias, en el sentido apuntado en el apartado 4.3 de este Informe.

NOVENO.- RECOMENDAR a la Diputación General el establecimiento de un programa de fomento cultural de las lenguas minoritarias capaz de impulsar su defensa, promoción, protección, estudio e investigación y difusión en la forma que merece su decisiva contribución al patrimonio histórico-cultural de nuestra Comunidad Autónoma.

DECIMO.- SUGERIR a las Cortes de Aragón y a la Diputación General el seguimiento, en esta tarea, de las directrices apuntadas por los organismos europeos; en especial, las resoluciones del Parlamento Europeo y del Consejo de Europa en materia de lenguas y culturas de las minorías.

UNDECIMO.- HACER UN LLAMAMIENTO a la conciencia de todos los aragoneses y a los medios de comunicación social para que apoyen el efectivo reconocimiento de los derechos de los aragoneses que hablan lenguas minoritarias en nuestra Comunidad, en el marco de convivencia y de solidaridad que nos es propio.

Sentado en este breve resumen el fondo de la cuestión sobre la que el Justicia de Aragón se viene manifestando inequívocamente desde 1992, procede entrar al análisis de la petición planteada por los ciudadanos citados al principio del informe: ¿cuál es la forma de plasmar en una norma con rango de Ley la necesaria protección de las lenguas y modalidades lingüísticas existentes en Aragón, a que hace referencia el artículo séptimo de nuestro Estatuto de Autonomía?

El Estatuto, en su artículo 15.3, señala quiénes son los titulares de la iniciativa legislativa en Aragón:

"La iniciativa legislativa corresponde a los miembros de las Cortes de Aragón y a la Diputación General en los términos que establezca una Ley de Cortes. Por Ley de Cortes de Aragón se regulará la iniciativa legislativa popular".

En consecuencia, la iniciativa legislativa en la Comunidad Autónoma de Aragón puede provenir:

A.- De la Diputación General. El Gobierno aragonés ejerce su iniciativa legislativa, regulada en el artículo 26 de la Ley 1/1995, de 16 de febrero, del Presidente y del Gobierno de Aragón, mediante la presentación ante las Cortes de Aragón de proyectos de ley, que deben acompañarse de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios (memoria económica -en su caso-, informes...).

B.- De los propios miembros de las Cortes de Aragón. Los diputados a Cortes de Aragón ejercen su iniciativa legislativa, regulada en los artículos 121 y 137 y siguientes del Reglamento de las Cortes, aprobado por el Pleno en sesión de 19 de noviembre de 1992, mediante la presentación de **proposiciones de ley**, que también deberán ir acompañadas de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios. La proposición debe ser presentada (art. 138 del Reglamento de las Cortes):

- por un Diputado con la firma de otros cuatro miembros de la Cámara.
- Por un Grupo Parlamentario con la sola firma de su Portavoz

Existe, adicionalmente, una posibilidad -regulada en el artículo 52 del Reglamento de las Cortes- de iniciativa institucional adoptada por la Mesa y Junta de Portavoces sin previo proyecto o proposición de ley, en cuyo caso se formará una Ponencia especial integrada, como mínimo, por un Diputado de cada Grupo Parlamentario (esta fórmula se utilizó, por ejemplo para impulsar la tramitación de lo que se convirtió en Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón).

C.- De los propios ciudadanos aragoneses. El derecho de **iniciativa legislativa popular** se ejerce de acuerdo con las determinaciones que establece la Ley 7/1984, de 22 de diciembre, reguladora de la iniciativa legislativa popular ante las Cortes de Aragón. Nos detendremos de un modo singular en esta posibilidad.

a) **¿Quiénes pueden ejercer esta iniciativa?** Los ciudadanos mayores de edad que ostenten la condición política de aragoneses y estén inscritos en el Censo Electoral. Quedan, por tanto excluidos los menores de edad (18 años) y quienes, siendo mayores de edad, carezcan de la condición política de aragoneses o no estén inscritos en el Censo Electoral.

La condición política de aragonés corresponde a los ciudadanos españoles que, de acuerdo con las Leyes gene-

rales del Estado, tengan **vecindad administrativa** en cualquiera de los municipios de Aragón, así como los ciudadanos españoles residentes en el extranjero que hayan tenido su última vecindad administrativa en Aragón y acrediten esta condición en el correspondiente Consulado de España (o sus descendientes, si conservan la nacionalidad española y lo solicitan expresamente), todo ello conforme dispone el artículo 4 del Estatuto de Autonomía de Aragón.

b) **¿Cuántas firmas son necesarias para impulsar esta iniciativa?** De acuerdo con el artículo 3 de la Ley 7/1984, son precisas las firmas de, al menos, **quinientos mil (15.000) ciudadanos aragoneses**.

c) **¿Puede presentarse una iniciativa legislativa popular con relación a cualquier materia?** No, el artículo 2 de la Ley 7/1984 excluye una serie de materias (organización institucional y territorial de la Comunidad Autónoma, las de naturaleza presupuestaria y tributaria...). Entre ellas, sin embargo, no se encuentra la que es objeto del presente informe. En consecuencia, **puede presentarse una iniciativa legislativa popular para la protección del catalán de Aragón**, al no estar esta materia incluida en la relación que contiene el citado artículo 2.

d) **¿Cuál es el procedimiento para impulsar la iniciativa legislativa popular?** Pueden distinguirse tres fases:

1.- **Presentación de la iniciativa ante la Mesa de las Cortes.** Se deberá presentar un escrito, firmado al menos por 5 personas, que contenga:

- el texto articulado de la Proposición de Ley, precedido de una Exposición de Motivos.
- una exposición detallada de las razones que, según los firmantes, aconsejan la tramitación y aprobación de la Proposición.
- la relación y datos personales de los miembros que componen la Comisión Promotora de la iniciativa.

Esta documentación deberá ser examinada por la Mesa de las Cortes que, en un plazo de 15 días se pronunciará sobre su admisibilidad.

2.- **Admitida a trámite**, el procedimiento de recogida de firmas se regula en los artículos 7 a 10 de la Ley 7/1984, y deberá completarse en un plazo no superior a seis meses, prorrogables por otros tres meses más, a petición de la Comisión Promotora. Para garantizar la regularidad del procedimiento de recogida de firmas, la Ley prevé la intervención de una Junta de control que, en aplicación de lo previsto en la disposición transitoria Segunda, será la Junta Electoral de Aragón regulada en la Ley 2/1987, de 16 de febrero, electoral de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Agotado el plazo sin que se hubiera efectuado la entrega de las firmas recogidas, caducará la iniciativa.

Entregadas las firmas recogidas en plazo y efectuado el recuento de las mismas y comprobado el cumplimiento de los requisitos exigidos para la válida presentación de la Proposición, la Junta remitirá a la Mesa de las Cortes y a la Comisión Promotora certificación acreditativa del número de firmas válidas.

Recibida por la Mesa de las Cortes la certificación indicada, ordenará la publicación de la Proposición en el Boletín Oficial de las Cortes de

Aragón y su remisión a la Diputación General de Aragón a los efectos de lo que disponen los artículos 139 y 140 del Reglamento de las Cortes de Aragón (manifestación de su criterio sobre la toma en consideración de la Proposición)

3.- Las Cortes de Aragón debatirán sobre la toma en consideración de la Proposición, pudiendo defenderla ante el Pleno uno de los miembros de la Comisión Promotora.

En lo demás, la tramitación de la Proposición de Ley se ajustará a lo dispuesto en los artículos 137 a 141 del Reglamento de las Cortes de Aragón, salvo lo relativo a la inadmisibilidad de enmiendas a la totalidad de devolución.

Con carácter general, cabe resaltar que siempre queda en manos de la Comisión Promotora la posibilidad de solicitar que se retire la Proposición de Ley durante su tramitación, si entendiera que alguna enmienda aprobada e introducida en la Proposición desvirtúa el objetivo de la iniciativa.

CONCLUSIONES

Primera.- La iniciativa legislativa corresponde a la Diputación General, mediante la presentación de un Proyecto de Ley; a los propios diputados de las Cortes de Aragón, mediante la presentación de una Proposición de Ley; y a los ciudadanos, a través del procedimiento de iniciativa legislativa popular regulado en la Ley 7/1984.

Segunda.- Es a través de este último procedimiento -la iniciativa legislativa popular- como los solicitantes pueden impulsar de modo más adecuado a sus ideas, la tramitación y aprobación de una Ley que regule la protección de las lenguas minoritarias existentes en Aragón y, en concreto, del catalán.

Tercera.- Es posible, además, a través del ejercicio del derecho de petición reconocido en el artículo 29 de la Constitución española, dirigirse tanto a la Diputación General como a las Cortes de Aragón a fin de que éstas, en ejercicio de su iniciativa legislativa, impulsen la tramitación y aprobación de la pretendida Ley.

DE LA TUTELA DEL ORDENAMIENTO JURIDICO ARAGONES

Antes de iniciar la exposición de actuaciones efectuadas en este Departamento a lo largo de 1996, y al objeto de poder tener una visión global de la evolución del mismo, se inserta un gráfico sobre el número de asuntos tramitados y archivados durante los últimos años.

	1996	1995	1994	1993	1992
Exptes incoados	84	70	107	56	46
Exptes. archivados	88	63	109	62	41

RELACION NUMERICA DE EXPEDIENTES EN 1996

Expedientes abiertos.....	84
Expedientes procedentes de 1995	11
TOTAL EXPEDIENTES	95
Expedientes archivados.....	88
Expedientes en trámite.....	7

DESGLOSE DE LOS EXPEDIENTES

Expedientes sobre Decretos	81
Expedientes sobre otras disposiciones	12
Otros expedientes.....	2

1.- EXPEDIENTES DE SEGUIMIENTO DE NORMAS DE LA COMUNIDAD AUTONOMA ARAGONESA.

1.1. Expedientes referidos a decretos

Debido al gran número de Decretos que han sido objeto de examen a lo largo del año (81 en total), prescindiremos de su mención pormenorizada y nos limitaremos a analizar aquéllos en los que hemos encontrado justificado realizar algún tipo de actuación.

Comenzaremos por los Decretos en los que hemos dirigido Recomendación Formal a la Diputación General de Aragón, por haber entendido que en ellos existían significativas infracciones del ordenamiento jurídico aragonés.

Haremos mención, a continuación, a los expedientes en los que hemos hecho Sugerencia Formal. Finalmente, comentaremos otros Decretos en los que hemos observado la existencia de anomalías de diferente entidad, algunas de ellas importantes, en especial en relación con el empleo sistemático de la **corrección de errores** como anómalo método de modificación de las normas jurídicas.

1.1.1.- Recomendaciones formales

De las **10 recomendaciones formales** realizadas a lo largo del año en el Departamento de Tutela del Ordenamiento Jurídico Aragonés, **dos de ellas** han tenido como objeto Decretos de la Diputación General de Aragón. Una de las mismas, relativa al Decreto 165/1992, ha sido objeto de publicación en el Boletín Oficial de Aragón, conforme preceptúa el artículo 34 de la Ley reguladora de la Institución del Justicia de Aragón, encontrándose en estos momentos pendiente de contestación por parte del Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo. La otra, relativa a las circunstancias de la publicación de los Decretos 7/1996 y 8/1996 en el Boletín Oficial de Aragón ha sido **aceptada** por la Diputación General de Aragón.

1.1.1. A) Expediente D III - 107/96 - TOJA

Decreto 165/1992, de 17 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Interior de los Centros de Educación e Internamiento por medida judicial de la Comunidad Autónoma de Aragón.

La preocupación de esta Institución por las circunstancias en las que se ejerce por la Diputación General de Aragón la potestad sancionadora en el ámbito concreto de las llamadas "relaciones de sujeción especial" justificó que a lo largo del año se analizara de modo singular un conjunto de normas jurídicas que establecían Reglamentos de Régimen Interior en diferentes centros y residencias dependientes de la Administración de la Comunidad Autónoma. Atención preferente mereció el Decreto 165/1992, de 17 de septiembre, dadas las circunstancias que determinan el internamiento de los menores en estos específicos Centros. El análisis de este Decreto motivó que nos dirigiéramos el día 11 de diciembre de

1996 a la Diputación General de Aragón, formulando las siguientes consideraciones:

“PRIMERA.- TIPOLOGIA DE LA NORMA REGLAMENTARIA

El Decreto 165/1992, de 17 de septiembre, se dicta al amparo del artículo 35.1.19 del Estatuto de Autonomía de Aragón que recoge como competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma la «asistencia, bienestar social y... juventud», que incluye la materia relativa a menores, no sólo en la vertiente de protección sino también en el ejercicio de su facultad reformadora.

Nos encontramos ante un Reglamento independiente, pues no completa ni desarrolla ninguna Ley previa, sino que surge al margen de toda habilitación legal y se sostiene por sí mismo. En este sentido, la Ley 10/1989, de 14 de diciembre, de Cortes de Aragón, de Protección de Menores no da cobertura legal alguna, pues aunque regula en su Capítulo VI del Título III el internamiento de menores, éste lo es por decisión administrativa y no judicial y la causa que lo motiva es la situación de desprotección en la que se encuentra el menor y no la comisión por parte de éste de un hecho delictivo. Además, la Diputación General de Aragón dictó el Decreto 238/1994, de 28 de diciembre por el que se regula la organización y el funcionamiento de los Centros de Protección de Menores de la Comunidad Autónoma de Aragón, lo que demuestra que se trata de materias muy distintas aunque con un mismo hilo conductor, la protección y educación del menor.

Tampoco en la legislación estatal sobre la materia, básicamente la Ley Orgánica Reguladora de la Competencia y el Procedimiento ante los Juzgados de Menores en la redacción dada por la Ley Orgánica 4/1992, de 5 de junio, encontramos ninguna norma que habilitara a la Diputación General de Aragón a aprobar un Decreto regulador de los Centros de Reforma. Únicamente, la disposición adicional tercera de la L.O. 4/1992 dice que «la ejecución de las medidas adoptadas por los Juzgados de Menores corresponde a las Entidades Públicas competentes en la materia», si bien, por tratarse de una simple norma de reconocimiento de una competencia, por otra parte innecesaria al tener la Comunidad Autónoma de Aragón competencia sobre menores, no atribuye el ejercicio de la misma a ningún órgano concreto, sino que éste vendrá determinado por el ordenamiento jurídico aragonés.

En este punto también debemos recordar que tanto la regulación que contiene el Código Civil como la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor es de estricta índole civil dejando al margen las cuestiones penales y administrativas sancionadoras por lo que mal puede servir de cobertura al Decreto 165/1992.

SEGUNDA.- AMBITO DE APLICACION

El Decreto 165/1992 establece el reglamento de régimen interior de los centros de educación e internamiento de la Comunidad Autónoma de Aragón que acogerán a los menores de edad comprendidos entre los doce y dieciocho años que por orden judicial deban de ser separados temporalmente de su núcleo familiar o entorno social, (artículo 1). Esta previsión hay que ponerla en relación con la ley penal sustantiva, hoy Ley Orgánica 10/1995, de 23 de

noviembre, del Código Penal que, sin embargo, en virtud de su disposición final séptima, segundo párrafo, exceptúa la entrada en vigor de su artículo 19 siendo de aplicación, por tanto, el artículo 8 del Código Penal, Texto Refundido aprobado por Decreto 3096/1973, de 14 de septiembre que dice: «están exentos de responsabilidad criminal: ... 2º el menor de dieciséis años. Cuando el menor que no haya cumplido esta edad ejecute un hecho penado por la Ley, será confiado a los Tribunales Tutelares de Menores» (La llamada a los Tribunales Tutelares de Menores debe de entenderse hecha a los Juzgados de Menores en virtud de lo que disponen los artículos 96 y 97 de la disposición transitoria vigesimosexta de la L.O.P.J.)

Además, el artículo 65 permite al tribunal sentenciador sustituir la pena impuesta al mayor de dieciséis años pero menor de dieciocho por internamiento en una institución especial de reforma hasta conseguir la corrección del inimputable. En suma, lo que nos interesa destacar es que los sujetos a los que se les aplica la presente normativa son personas cuya edad oscila entre doce y diecisiete años, ambas inclusive, por la realización de un hecho tipificado como delito o falta por la legislación penal; sólo que esos menores cuya edad oscila entre doce y quince años se consideran inimputables, es decir, no culpables mientras que aquéllos que tengan dieciséis ó diecisiete años son culpables pero el encargado de juzgar ese hecho considera más adecuado el internamiento del menor en un centro de reforma que el ingreso en una Penitenciaría. Estos antecedentes nos llevan a la conclusión de que la relación que une a los internos en un centro de reforma con la Administración es de las denominadas de «especial sujeción» o de «supremacía especial» pues el Tribunal Constitucional ha declarado en numerosas Sentencias - entre otras pueden consultarse las siguientes Sentencias: de 21 de enero de 1987 (STC 2/1987), de 27 de junio de 1990 (STC 120/90), de 19 de julio de 1990 (STC 137/90), de 20 de junio de 1995 (STC 97/1995), de 11 de septiembre de 1995 (STC 129/1995) y de 28 de febrero de 1994 (STC 57/1994)- que tal calificativo merece la relación existente entre los reclusos y la Administración Penitenciaria; la analogía de ambas situaciones está en que los internados en un centro de reforma también han cometido un ilícito penal sólo que se sustituye la pena por una medida de seguridad.

TERCERA.- ANALISIS DE LOS CAPITULOS II Y III DEL TITULO V: LA REGULACION DE LAS INFRACCIONES Y DE LAS SANCIONES (ARTS. 38 Y 39).

Como ya sabemos, el Tribunal Constitucional viene afirmando que el art. 25.1 de la Constitución comprende una doble garantía: la primera de orden material y alcance absoluto, que se traduce en la imperiosa exigencia de predeterminación normativa de las conductas infractoras y de las sanciones correspondientes mediante preceptos jurídicos que permitan predecir con suficiente grado de certeza las conductas que constituyen una infracción y las penas o sanciones aplicables; y la segunda de carácter formal, pero de eficacia relativa o limitada en el ámbito de las sanciones administrativas, que se traduce en la necesidad de que sea una norma con rango legal la que tipifique las infracciones y regule las sanciones.

Si analizamos los artículos 38 y 39 del Decreto en cuestión a la luz de la garantía de carácter formal, resulta alarmante la falta de rango de la norma tipificadora, pues tiene naturaleza reglamentaria. No obstante, como ya nos consta, el Tribunal Constitucional ha vaciado prácticamente de contenido esta garantía por lo que se refiere a las relaciones de especial sujeción, pues entiende que la reserva de ley derivada del artículo 25.1 de la Constitución se cumple con la existencia de una norma de rango legal, aún carente de todo contenido material sancionador, que habilite al Reglamento para regular las infracciones y sanciones vigentes en un determinado sector del Ordenamiento Jurídico. En todo caso, el Alto Tribunal advierte que una sanción carente de toda base legal devendría, incluso en estas relaciones, no sólo conculcadora del principio objetivo de legalidad, si no lesiva del derecho fundamental considerado (Sentencia del TC de 21 de enero de 1987 (STC 2/87), FJ 2º); además, siempre deberá ser exigible en el campo sancionatorio administrativo el cumplimiento de los requisitos constitucionales de legalidad formal y tipicidad, aunque puedan adaptarse a los casos e hipótesis de relaciones Administración-administrado y en concordancia con la intensidad de la sujeción (Sentencia del TC de 29 de marzo de 1990 (STC 61/1990), FJ 8º).

Pues bien, a pesar de lo generoso que es el Tribunal Constitucional con el legislador, que no con el ciudadano pues es éste el que sufre las consecuencias negativas de su doctrina, los artículos 38 y 39 del Decreto que analizamos no desarrollan ninguna previsión legal, sino que regulan por sí mismos y sin cobertura alguna el régimen sancionador aplicable a los internos en centros de reforma de la Comunidad Autónoma de Aragón. La consecuencia parece clara, nos encontramos ante unas previsiones normativas contrarias al artículo 25.1 de la Constitución que establece una reserva de ley en materia de infracciones y sanciones administrativas lo que determina la nulidad de pleno derecho de los artículos 38 y 39 del Decreto 165/1992, de 17 de septiembre, en aplicación del artículo 30.3 de la Ley 1/1995, de 16 de febrero, del Presidente y del Gobierno de Aragón (A igual consecuencia llegaríamos por aplicación del artículo 45 de la Ley 3/1984, de 22 de junio, del Presidente, de la Diputación General y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, vigente en el momento de dictarse la norma cuestionada, que disponía: «serán nulas de pleno derecho las disposiciones que infrinjan lo establecido en otras normas de rango superior»).

Por si alguien dudara de este argumento, el artículo 46 de la Ley 3/1984, de 22 de junio, del Presidente, de la Diputación General y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, vigente en el momento de dictarse el Decreto 165/1992, establecía con toda claridad que las normas reglamentarias no podrán imponer sanciones ni multas, salvo en los casos expresamente autorizados por la Ley. Esto significaba que un Reglamento independiente como el que estamos cuestionando no podría contener un régimen sancionador por carecer de una cobertura legal mínima que le autorizara expresamente para ello con lo que la consecuencia sería la misma, la nulidad de pleno derecho de los artículos 38 y 39 en aplicación del artículo 45 de la Ley 3/1984 por infringir lo establecido en una norma de rango superior.

Parece evidente que la conclusión a la que hemos llegado en el párrafo anterior nos exima de cualquier estudio posterior de los preceptos cuestionados, no obstante una vez vistos los Capítulos II y III del título V del Decreto 165/1992 a la luz del principio de reserva de ley es importante examinarlos de acuerdo con las exigencias derivadas de la garantía de orden material o principio de tipicidad propiamente dicho que se traduce en la predeterminación normativa de las conductas infractoras, la graduación o escala de las sanciones imponibles y, como es lógico, la correlación necesaria entre los actos o conductas ilícitas y las sanciones consiguientes (Sentencias del TC de 21 de diciembre de 1989 (STC 219/89), FJ 4º, de 29 de marzo de 1990 (STC 61/90), FJ 9º, y de 17 de marzo de 1994 (STC 53/94), FJ 4º A).

La tercera de estas exigencias se cumple a la perfección, pues el artículo 39 divide las sanciones a imponer en tres grupos, según se trate de castigar infracciones leves, graves o muy graves. Igualmente ocurre con la graduación de las sanciones, pues éstas dependen de la gravedad de la infracción cometida. Respecto a la tipificación de las infracciones es formalmente correcta, pues clasifica los ilícitos en faltas leves, graves y muy graves, tal como exige hoy la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (artículo 129.1), a pesar de no estar vigente en el momento de dictarse el Decreto 165/1992. Como es natural, y aun diríamos que necesario, en los tipos se utilizan conceptos jurídicos indeterminados como los de «desobediencia leve» (artículo 38.2.a)), «desobediencia grave» (artículo 38.3.a)), «cometer actos groseros y faltas de respeto» (artículo 38.2.g)), «poseer cualquier otro producto perjudicial para la salud» (artículo 38.4.), «tener objetos que atenten contra la seguridad del centro» (artículo 38.3.b)) pero esta técnica viene siendo admitida por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional siempre que la concreción de esos conceptos sea razonablemente factible en virtud de criterios lógicos, técnicos o de experiencia y permitan prever con suficiente seguridad la naturaleza y las características esenciales de las conductas constitutivas de la infracción (Sentencia del TC de 20 de abril de 1989 (STC 69/89), FJ 1º); sin embargo, existe un tipo, el recogido en el apartado h) del artículo 38.2 que plantea serios problemas desde el punto de vista de la lex certa o predeterminación normativa de las conductas sancionables mediante preceptos jurídicos que permitan predecir con certeza las conductas que constituyen una infracción y las sanciones aplicables, pues considera falta leve el «cometer acciones u omisiones que impliquen incumplimientos voluntarios del interno y que revisitan objetivamente análoga levedad a las faltas anteriores». A este precepto le atribuimos dos posibles significados: el primero es entender que está posibilitando la aplicación analógica de los tipos recogidos en las letras a) a g) del apartado segundo del artículo 38, operación prohibida por el artículo 25.1 de la Constitución que exige la aplicación rigurosa de los tipos, de tal manera que sólo se pueda anudar la sanción prevista a conductas que reúnan todos los elementos de la infracción descritos y sean objetivamente perseguibles (Sentencias del TC de 27 de junio de 1984 (STC 75/1984), FJ 5º y de 15 de noviembre de 1990 (STC 182/90), FJ 3º); el segundo significado y, quizás el correcto, sea entender que se trata de un tipo autónomo e independiente pero excesivamente abierto, indeterminado e impreciso que deja al órgano sancionador un margen de

manioobra tan amplio que su decisión será prácticamente libre y arbitraria generando en los internos un estado de incertidumbre y de inseguridad jurídica. En suma, y por aplicación de la Carta Magna que exige preceptos tipificadores concretos, precisos, claros, inteligibles y sin proclividad alguna a la incertidumbre (Sentencia del TC de 11 de marzo de 1996 (STC 34/96), FJ 6º), siendo contrarios a lo dispuesto en el artículo 25.1 de la Constitución los tipos formulados en forma tan abierta que su aplicación dependa de una decisión prácticamente libre y arbitraria (Sentencia del TC de 12 de marzo de 1993 (STC 89/93), FJ 2º), procede entender que el artículo 38.2.h) del Decreto 165/1992, de 17 de septiembre, incurre en un vicio de nulidad de pleno derecho por vulnerar la garantía material derivada del artículo 25.1 del Texto Constitucional en aplicación del artículo 30.3 de la Ley 1/1995, de 16 de febrero, del Presidente y del Gobierno de Aragón. Obvio resulta decir que a la misma conclusión se debe llegar si se acepta la primera de las interpretaciones propuestas, no en vano, se seguiría conculcando el artículo 25.1 de la Constitución.

Un interesante tema que surge al hilo de la tipificación de las faltas administrativas es la posible concurrencia de sanción administrativa y penal por unos mismos hechos, apreciándose la identidad de sujeto y fundamento. Así, existen numerosos tipos que califican de infracción administrativa posibles hechos constitutivos de ilícito penal como son: «causar intencionadamente destrozos leves en las dependencias o resto de los materiales del establecimiento, en los proporcionados al menor para su uso personal o en las pertenencias de otras personas» (artículo 38.2.b)); «inferir amenazas o agresiones verbales a compañeros o profesionales del centro» (artículo 38.3.c)); «la apropiación indebida, tanto de objetos propios del centro como de los compañeros o del personal» (artículo 38.3.d)); «causar destrozos graves en el material...» (artículo 38.3.e)); «coaccionar a un compañero» (artículo 38.3.f)); «agredir y provocar lesiones a compañeros o a los profesionales» (artículo 38.4.a)) y «comerciar con drogas» (artículo 38.4.g)). Pero el más alarmante de todos ellos es el artículo 38.3.k) que tipifica como falta grave «cualquier acción u omisión que por su naturaleza pudiera ser constitutiva de delito y motive la denuncia ante la autoridad judicial» pues no basta con que nos encontremos con un hecho que pueda revestir los caracteres de delito sino que además es necesario que se ponga en conocimiento de la autoridad judicial lo que significa que por unos mismos hechos con identidad de sujeto se abren dos vías de represión, la judicial y la administrativa, lo que puede originar una vulneración del principio non bis in idem.

El Tribunal Constitucional ya en su Sentencia de 30 de enero de 1981 (STC 2/1981), FJ 4º, afirmó que el principio general del Derecho conocido por non bis in idem si bien no se encuentra recogido expresamente en los artículos 14 a 30 de la Constitución no por ello cabe silenciar que va íntimamente unido a los principios de legalidad y tipicidad de las infracciones recogidos en el artículo 25 de la Constitución y supone que no recaiga duplicidad de sanciones -administrativa y penal- en los casos en que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento sin existencia de una relación de supremacía especial de la Administración que justificase el ejercicio del ius puniendi por los Tribunales y a su vez de la potestad sancionadora

de la Administración. Sin embargo, la evolución de la doctrina del Tribunal Constitucional nos muestra que no basta con que se trate de una relación de sujeción especial para admitir constitucionalmente la doble sanción penal y administrativa, sino que además es necesario que «el fundamento de ambas sanciones no sea coincidente» (Sentencia del TC de 18 de junio de 1990 (STC 112/1990), FJ 3º). Más claro es todavía el Alto Tribunal en su Sentencia de 10 de diciembre de 1991 (STC 234/91), FJ 2º, en la que afirma tajantemente: «la existencia de una relación de sujeción especial tampoco basta por sí misma para justificar la dualidad de sanciones... para que sea jurídicamente admisible la sanción disciplinaria impuesta en razón de una conducta que ya fue objeto de condena penal es indispensable, además, que el interés jurídicamente protegido sea distinto».

A la luz de esta doctrina constitucional deben interpretarse los tipos contenidos en el artículo 38 del Decreto 165/1992 que puedan dar origen a una sanción administrativa además de la condena penal por unos mismos hechos, concluyendo que es posible esta duplicidad de sanciones, siempre y cuando el bien jurídico protegido por la sanción administrativa -generalmente el buen orden y la convivencia en el centro de reforma- difiera del de la pena, que no es otro que la protección de la sociedad frente a actos delictivos.

En todo caso, si la Administración decide iniciar un proceso penal deberá abstenerse de actuar en tanto la autoridad judicial no se pronuncie, quedando siempre vinculada por los hechos declarados probados por aquélla, pues unos mismos hechos no pueden existir y dejar de existir para los órganos del Estado (Sentencia del TC de 3 octubre de 1983 (STC 77/83), FF.JJ. 3º y 4º y artículo 137.2 de la Ley 30/1992). No obstante, podrá apartarse de su calificación jurídica (Sentencia del TC de 1 de junio de 1989 (STC 98/1989), FJ 10º).

Esta conclusión no puede quedar empañada por el artículo 133 de la Ley 30/1992, que al regular la concurrencia de sanciones afirma que «no podrán sancionarse los hechos que hayan sido sancionados penal o administrativamente». La razón es clara, el fundamento de la sanción administrativa difiere del de la pena por ser el bien jurídico protegido distinto.

CUARTA.- ANALISIS DEL CAPITULO V DEL TITULO V: EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR (ARTICULOS 44 Y 45).

El artículo 45 del Decreto 165/1992 regula el procedimiento administrativo para la imposición de las correspondientes sanciones, articulándolo en tres fases: la iniciación, la tramitación o instrucción y la terminación. Esta regulación omite un dato clave pues no encomienda expresamente a órganos distintos la instrucción y la resolución del procedimiento sancionador lo que significa vulnerar el artículo 134.2 de la Ley 30/1992 que al dictarse al amparo del artículo 149.1.18ª de la Constitución es de competencia exclusiva del Estado y por tanto vinculante para todas las Administraciones Públicas. No obstante, esta omisión reglamentaria se debe suplir por vía interpretativa entendiéndose que la instrucción corresponde a un órgano distinto del encargado de resolver el expediente disciplinario y más si tenemos en cuenta que el Decreto

165/1992, de 17 de septiembre, es anterior a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

El núcleo principal del artículo 45 se centra en permitir imponer sanciones «de plano», es decir, sin observar procedimiento alguno. Así, el artículo 45.1 reduce el procedimiento sancionador a las faltas graves y muy graves, mientras que para la imposición de sanciones por faltas leves afirma que «no es obligatoria la instrucción previa del expediente, sin perjuicio de que cuando se le comunica la sanción, el menor pueda realizar las alegaciones que estime oportunas ante el Director del Centro, el Juez de Menores y el Fiscal». Nuevamente, el Decreto en cuestión conculca un precepto de la Ley 30/1992, en concreto el artículo 134.3 que dispone: «en ningún caso se podrá imponer una sanción sin que se haya tramitado el necesario procedimiento». Sin embargo, en este caso no es posible de ninguna forma salvar la validez del precepto reglamentario, pues no sólo no respeta el procedimiento sancionador que es competencia exclusiva del Estado al amparo del artículo 149.1.18ª de la Constitución sino que además vulnera el derecho fundamental al procedimiento (artículo 24 de la Constitución) pues como ya dijo el Tribunal Constitucional en su Sentencia de 8 de junio de 1981 (STC 18/81), FFJJ. 2º y 3º «los principios esenciales reflejados en el artículo 24 de la Constitución en materia de procedimiento han de ser aplicables a la actividad sancionadora de la Administración, en la medida necesaria para preservar los valores esenciales que se encuentran en la base del precepto ... tales valores no quedarían salvaguardados si se admitiera que la Administración, por razones de orden público, puede incidir en la esfera jurídica del ciudadano imponiéndoles una sanción sin observar procedimiento alguno, y, por tanto, sin posibilidad de defensa previa a la toma de la decisión». En consecuencia, el artículo 45.1.c), segundo párrafo incurre en un vicio de nulidad de pleno derecho por vulnerar los artículos 149.1.18ª y 24 de la Constitución, en aplicación del artículo 30.3 de la Ley 1/1995, de 16 de febrero, del Presidente y del Gobierno de Aragón.

Lo cierto es que el procedimiento sancionador del artículo 45.1 del Decreto que nos ocupa ha sido sustituido por el contenido en la disposición transitoria segunda de la Ley 3/1993, de 15 de marzo, y en el artículo 2 del Decreto 94/1993, de 28 de julio, de la Diputación General de Aragón, por el que se adaptan los procedimientos administrativos tramitados por el Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, a la Ley 3/1993, de 15 de marzo, de Cortes de Aragón y se procede a la desconcentración de competencias en materia sancionadora. Hay que reseñar que este artículo 2 es una transcripción prácticamente literal de la disposición transitoria segunda de la Ley 3/1993 que regula un procedimiento sancionatorio, en defecto del previsto en las leyes respectivas, con lo que nos centraremos en el análisis del mismo por ser una norma más especial. Así, el artículo 2 dispone que «en los procedimientos sancionadores que puedan incoarse deberán ser observadas las siguientes normas...», además, en virtud de su disposición derogatoria se entienden derogadas «cualquier disposición de igual rango o inferior que se oponga al articulado de este Decreto»; por lo tanto, el artículo 45.1 del Decreto 165/1992 debe entenderse derogado salvo en los siguientes párrafos: apdo: a) «El procedimiento se incoa e impul-

sa de oficio en todos los trámites por el órgano encargado de imponer la sanción»; párrafo tercero del apartado b) «La Comisión Disciplinaria comunicará al menor el derecho a ser asistido por su abogado»; y último párrafo de la letra c) «La sanción ... que se imponga habrá de ser notificada al interesado con expresión de los recursos que le amparan».

Debe tenerse presente que los artículos 134 a 138 de la Ley 30/1992 son directamente aplicables por dictarse al amparo de una competencia exclusiva del Estado. Además, el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, que aprueba el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora es aplicable en «defecto total o parcial de procedimientos específicos previstos en las correspondientes normas» (artículo 1).

En consecuencia de todo ello, de una integración del artículo 2 del Decreto 94/1993 y de lo que queda vigente del artículo 45.1 del Decreto 165/1992 resulta el siguiente procedimiento sancionador aplicable tanto a las faltas muy graves y graves como a las faltas leves: a) Iniciación del mismo, que se acuerda por el órgano encargado de resolver el expediente en virtud de providencia dictada al efecto, en la que se nombrará un instructor y, en el caso de faltas muy graves un secretario, pudiendo practicarse una información reservada antes de incoar el procedimiento o acordar el archivo de la causa; b) Una instrucción en la que se practican las diligencias necesarias para formular una acusación que se debe notificar al imputado comunicándole su derecho a ser asistido por abogado y concediéndole un plazo de ocho días para su defensa; recibidas las alegaciones o transcurridos los ocho días el instructor procederá a formular una propuesta de resolución, teniendo en cuenta los alegatos del menor, así como las pruebas que pudieran practicarse, que también deberá notificarse al imputado otorgándole un nuevo plazo de ocho días para que pueda contestarla. c) y finalmente la resolución que adopta el órgano administrativo competente teniendo presente la propuesta de resolución formulada por el instructor y las alegaciones del menor a la misma; en todo caso, esa resolución debe de ser notificada al interesado con los recursos que le amparan.

Al respecto, hemos de recordar que la capacidad de obrar ante las Administraciones Públicas es más amplia que la que concede el Derecho Civil. Así, a tenor del artículo 30 de la Ley 30/1992 no sólo tienen capacidad de obrar las personas que la ostenten con arreglo a las normas civiles, sino también los menores para el ejercicio y defensa de sus derechos cuya actuación esté permitida por el Ordenamiento Jurídico-Administrativo sin asistencia de la persona que ejerza la autoridad familiar. Ahora bien, ¿cómo debemos interpretar la expresión «Ordenamiento Jurídico-Administrativo»?; a nuestro juicio, el sentido correcto es entender que cualquier norma administrativa incluso, por tanto, las normas de rango reglamentario puede atribuir capacidad de obrar a los menores ante la Administración no siendo necesaria una norma con rango de Ley pues las disposiciones infralegales, también forman parte del Ordenamiento Jurídico. No obstante, hay un límite infranqueable que fija el propio artículo 30 de la Ley 30/1992, pues exceptúa el caso de los menores incapacitados, cuando la extensión de la incapacitación afecte al ejercicio y defensa de los derechos e intereses de que se trate. Llegados a este punto debemos preguntarnos qué se

entiende por "menores incapacitados", ¿se trata de un concepto jurídico o por el contrario es más bien un concepto biológico?. Una interpretación de la norma favorable a los intereses del menor (artículo 2 de la Ley Orgánica 1/1992 de Protección Jurídica del Menor y artículo 2.f) de la Ley 10/1989, de Protección de Menores), conduce a defender que el concepto de «incapacitados» no se refiere única y exclusivamente a los que lo estén judicialmente, sino a todo aquel menor que por su edad o condiciones personales -aunque en estos casos juega la presunción de capacidad del artículo 199 del Código Civil- no pueda defender por sí solo sus derechos.

Ahora bien, ¿podemos fijar algún límite objetivo por debajo del cual se entienda que el menor no es autosuficiente para gestionar sus propios intereses?. En Aragón creemos que sí y nuestro propio Derecho Civil nos lo marca; este criterio no es otro que la edad de catorce años. Así, el artículo 14 de la Compilación entiende que el menor de catorce años no puede actuar por sí solo, correspondiendo al que ostente la autoridad familiar su representación legal. Por contra, el artículo 5 del mismo cuerpo legal autoriza a todo menor que haya cumplido los catorce años a actuar por sí solo con la sola asistencia de uno cualquiera de sus padres, del tutor, o de la junta de parientes. Por consiguiente, una correcta interpretación del artículo 30 de la Ley 30/1992 a la luz de nuestro Derecho Civil nos lleva a la conclusión de la necesidad de que en todo expediente sancionador que se incoe contra un menor de catorce años se notifique a sus padres o a la persona que ejerza en esos momentos la autoridad familiar para que pueda hacer efectivo el derecho de defensa sin perjuicio, naturalmente, de dar audiencia al propio menor en aplicación del artículo 9.1 de la Ley Orgánica 1/1996 que dice: «El menor tiene derecho a ser oído, tanto en el ámbito familiar como en cualquier procedimiento administrativo o judicial en que esté directamente implicado y que conduzca a una decisión que afecte a su esfera personal, familiar o social». Por el contrario, si el imputado ha alcanzado la edad de catorce años, de acuerdo con las normas de capacidad civil, debemos entender que tiene criterios y luces suficientes para gestionar los intereses que le son propios.

No obstante, debemos advertir que no todo menor internado en un centro de reforma tendrá la vecindad civil aragonesa, por lo que según cuál sea ésta habrá que interpretar la excepción que fija el artículo 30 de la Ley 30/1992 a la luz de las normas de Derecho Civil que le sean aplicables.

En todo caso, en virtud del artículo 3 del Decreto 94/1993, de 28 de julio, el plazo máximo para la resolución del procedimiento sancionador será de seis meses, pudiéndose ampliar no obstante hasta otros seis meses, transcurridos los cuales el procedimiento caduca en los términos previstos en el artículo 43.4 de la Ley 30/1992 al tratarse de un expediente iniciado de oficio no susceptible de producir efectos favorables para los ciudadanos.

Otro tema que llama poderosamente la atención dentro de este Capítulo V es la previsión de que el órgano sancionador por la comisión de faltas leves sea aquél que se halle presente en el momento de la comisión de la falta -educador, profesor, personal técnico o de dirección (artículo 44.1)-, y no sólo eso, sino que además es también el órgano encargado de incoar e impulsar todos los trámites del

procedimiento sancionador. La concurrencia en un mismo sujeto de las cualidades de testigo material de los hechos, órgano que inicia el procedimiento sancionador y autoridad administrativa encargada de resolver el expediente supone una quiebra del derecho fundamental al juez imparcial que el Tribunal Constitucional (Sentencias del TC de 12 de julio de 1988 (STC 145/88), FJ 5º y de 13 de octubre de 1992 (STC 137/92), FJ 2) ha entendido incluido en el artículo 24.2 de la Constitución cuando reconoce el derecho «a un proceso público con todas las garantías» pues, desde luego, y a pesar de sus mejores intenciones, el contacto directo con los hechos impide un juicio totalmente objetivo e imparcial. Con esta afirmación no desconocemos que el propio Tribunal Constitucional (Sentencias del TC de 18 de junio de 1985 (STC 74/85), FJ 2º, de 1 de diciembre de 1987 (STC 190/87), FJ 4º, de 15 de febrero de 1990 (STC 22/90), FJ 4º, y de 26 de abril de 1990 (STC 76/90), FJ 8º) ha manifestado que «la estricta imparcialidad e independencia de los órganos del poder judicial no es, por esencia, predicable en la misma medida de un órgano administrativo». Y por supuesto que esto es así, pues la autoridad administrativa es portadora de un interés prioritario como es el de contribuir a la buena convivencia en el centro de reforma, pero sinceramente creemos que una previsión como la regulada en el artículo 44.1 del Decreto 165/1992 vacía de contenido el derecho a que el órgano encargado de resolver el procedimiento actúe con la mínima objetividad que el artículo 103.1 de la Constitución exige a la Administración Pública cuando sirve a los intereses generales.

Además, el artículo 44.1 desconoce una de las causas de abstención que la Ley 30/1992 recoge en su artículo 28.2.d) como es la de haber intervenido el órgano administrativo «como testigo en el procedimiento de que se trate». Parece lógico que la persona que presencie los hechos in situ deba de ser testigo o intervenir en el procedimiento sancionador en análogas circunstancias, con lo que el menor tendrá un mecanismo en sus manos como es el de la recusación (artículo 29 de la Ley 30/92) para los casos en que el órgano en el que concurren las cualidades de testigo y de autoridad sancionadora no se abstenga por voluntad propia de resolver el expediente sancionador.

Por lo tanto y en último término, aunque el artículo 44.1 del Decreto 165/1992 no se entienda contrario a los artículos 24.2 y 103.1 de la Constitución, si al menos, en la práctica, puede resultar inoperante pues el menor podrá hacer uso del derecho que le concede el artículo 29 de la Ley 30/1992 a recusar al órgano que vaya a resolver el expediente sancionador por haber intervenido en el mismo como parte interesada.

Con toda lógica, estas apreciaciones son también aplicables para el caso de faltas graves y muy graves respecto del personal administrativo integrante de la Comisión Disciplinaria -que es el órgano encargado de imponer en estos casos las sanciones- que se halle presente en el momento de la comisión de la falta (artículo 44.1).

Dejando de lado las razones estrictamente jurídicas, el criterio que sigue el artículo 44.1, y en menor medida el artículo 44.2, para determinar el órgano competente para resolver el expediente sancionador puede generar en la práctica importantes problemas, así ¿qué ocurre en los casos en que un menor comete una falta disciplinaria y ningún educador se halla presente?, ¿se deja impune la

conducta? o bien ¿se atribuye de hecho que no de derecho, la competencia al órgano que se considere más adecuado para sancionar aunque no se halle presente en el momento de la comisión de la falta?. Como queda demostrado este criterio fáctico de atribución de competencia podrá impedir, según las circunstancias, el ejercicio de la potestad sancionadora.

QUINTA.- ESTUDIO DEL CAPITULO VI DEL TITULO V: LOS RECURSOS (ARTICULO 46).

El artículo 46, en sus dos primeros números prevé un recurso administrativo contra la resolución sancionadora en los siguientes términos: 1. «el menor podrá recurrir la sanción impuesta ante la propia Comisión Disciplinaria en el plazo de quince días, a contar desde que le sea formalmente notificada»; 2. «La Comisión Disciplinaria deberá notificar al menor la resolución del recurso interpuesto en el plazo máximo de quince días, transcurrido dicho plazo sin que se haya notificado resolución alguna, se entenderá desestimado el recurso quedando expedita la vía judicial».

Como puede observarse, este recurso no se identifica ni con el recurso de alzada ni con el recurso de reposición que eran los únicos que se podían interponer en vía administrativa en el momento en el que se aprobó el Decreto 165/1992. Así el recurso de alzada se interponía ante el superior jerárquico en un plazo de quince días, siendo el de su resolución de tres meses y no de quince días como establece el artículo 46.2. Por lo que respecta al recurso de reposición, su plazo de interposición era de un mes y no de quince días como dice el artículo 46.1. En consecuencia, el Decreto aragonés regula un recurso en vía administrativa totalmente al margen del sistema estatal que preveía la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, y hoy, la actual Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que sustituye el régimen de recursos de la Ley de Procedimiento Administrativo unificando la dualidad en un único medio de impugnación administrativa, el recurso ordinario.

Llegado a este punto debemos ver si la Comunidad Autónoma de Aragón tiene competencia para establecer su propio sistema de recursos en vía administrativa o si por el contrario debe adaptarse al establecido por la legislación estatal. Pues bien, en dos títulos competenciales puede ampararse el Estado para entender que el régimen de recursos administrativos es de su incumbencia, estos son: «las bases de régimen jurídico de las Administraciones Públicas» y «el procedimiento administrativo común», que según el artículo 149.1.18ª de la Constitución, son de competencia exclusiva del Estado.

El Tribunal Constitucional en sus Sentencias de 28 de julio de 1981 (STC 32/81), FJ 5º y de 5 de agosto de 1983 (STC 76/83), FJ 38º, entiende que la expresión «régimen jurídico» no se refiere exclusivamente al procedimiento y al régimen de recursos sino que incluye también la fijación de los principios o criterios básicos en materia de organización y competencia de general aplicación en todo el Estado. De aquí se deduce de forma clara que de una interpretación amplia del significado de la expresión «régimen jurídico de las Administraciones Públicas» encajarían en la misma la normativa sobre los recursos y el procedimiento administrativo. Sin embargo, esta dimensión amplia vaciaría de contenido parte del artículo 149.1.18ª de la Constitución en el que se distingue el «procedimiento admi-

nistrativo» del «régimen jurídico», por lo que es mejor separar ambos títulos competenciales y mantener una postura restrictiva sobre el significado de la expresión «régimen jurídico» de la que escaparían, entonces, tanto el sistema de recursos como el procedimiento administrativo.

Al tratar el tema del procedimiento administrativo sancionador vimos como la Sentencia del Tribunal Constitucional de 24 de noviembre de 1988 (STC 227/88), FJ 32º, daba sentido a la expresión «procedimiento administrativo común» atribuyendo al Estado la competencia para determinar, por un lado, «los principios o normas que definen la estructura general del iter procedimental...», y por otro, la forma de elaboración, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo señaladamente las garantías generales de los particulares...». Es obvio que una de las mayores y más importantes garantías del ciudadano son los recursos pues permiten someter a una instancia superior lo acordado por el órgano a quo. Es más, el Alto Tribunal habla expresamente de «modos de revisión» de los actos administrativos, ¿qué mejor mecanismo para revisar un acto que un medio de impugnación como son los recursos? o ¿es que los recursos no son «modos de revisión» de los actos administrativos?. En suma, de acuerdo con la doctrina constitucional parece evidente que la regulación de los recursos en vía administrativa es de competencia exclusiva del Estado al formar parte integrante del «procedimiento administrativo común». En todo caso, si alguien duda de esta última conclusión lo que no va a poder discutir es que el régimen de recursos administrativos encaja dentro de las «bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas» con lo que también corresponde en exclusiva al Estado. El propio Gobierno de Aragón es consciente de que la regulación de los recursos en vía administrativa es de competencia estatal, pues así lo expresa en el Preámbulo del Decreto 94/1993 cuando afirma: «En cuanto al sistema de recursos, no pueden ser otros que los contenidos en la Ley 30/1992, y en la autonómica 3/1993, por lo que únicamente se hará una referencia a estas disposiciones».

Por todo lo dicho, el artículo 46.1 y 2 del Decreto 165/1992 incurre en un vicio de nulidad de pleno derecho por conculcar el artículo 149.1.18ª de la Constitución al establecer un modo de revisión de las sanciones administrativas al margen de la regulación estatal, todo ello en aplicación del artículo 30.3 de la Ley 1/1995, de 16 de febrero. No obstante, este vacío legal queda suplido por los artículos 114 y siguientes de la Ley 30/1992 que prevén un recurso ordinario contra los actos que no agoten la vía administrativa, como es el caso, pues tanto la Comisión Disciplinaria como el órgano que sanciona las faltas leves tienen superior jerárquico y ninguna disposición con rango de Ley establece que sus actos ponen fin a la vía administrativa (artículo 109.c) de la Ley 30/1992).

Una consecuencia inmediata debemos extraer del establecimiento de un recurso administrativo contra la resolución sancionadora, ésta es que la sanción no podrá ejecutarse hasta tanto el acto administrativo punitivo cause estado en la vía administrativa en aplicación del artículo 138.3 de la Ley 30/1992 que dispone: «la resolución será ejecutiva cuando ponga fin a la vía administrativa». Aunque la ley no lo dice cabe entender que la sanción también podrá ejecutarse cuando, sin agotar la vía adminis-

trativa, devenga firme (así lo confirma el artículo 21.2 del Real Decreto 1398/1993). Por lo tanto, la sanción será ejecutable en los siguientes casos: a) cuando el menor no interponga el recurso ordinario en el plazo de un mes que fija el artículo 114.2 de la Ley 30/92; b) cuando interpuesto el recurso el órgano administrativo encargado de resolver lo haga expresamente, desestimando el recurso, y lo notifique al expedientado; y c) interpuesto el recurso en el supuesto de que hayan transcurrido tres meses sin que recaiga resolución expresa y el menor solicite la certificación de acto presunto que en este caso es desestimatorio del recurso (artículo 117 de la Ley 30/1992), por lo que la Administración podrá ejecutar la sanción.

Por consiguiente, al configurar la Ley 30/1992 el recurso ordinario contra actos sancionatorios como suspensivo de la ejecución de los mismos la facultad que el artículo 46.4 del Decreto 165/1992 atribuye al Juez de Menores de suspender la ejecutividad de la sanción se circunscribe única y exclusivamente al eventual proceso jurisdiccional que él mismo pudiera conocer contra la resolución administrativa sancionadora.

Más problemas que la regulación de los recursos administrativos genera, sin duda, el artículo 46.3 del Decreto que prevé un recurso en vía judicial ante un órgano jurisdiccional del Estado como es el Juez de Menores. Así, este precepto dice: «contra la desestimación expresa o presunta del recurso -administrativo se entiende- el menor podrá deducir, en el plazo de quince días, un nuevo recurso ante el Juez de Menores, quien en última instancia se pronunciará acerca de la sanción interpuesta».

Dejando, por ahora, de lado el tema competencial, esta previsión reglamentaria choca con el artículo 97 de la L.O.P.J. pues este precepto dispone: «corresponde a los Jueces de Menores el ejercicio de las funciones que establezcan las leyes para con los menores que hubieren incurrido en conductas tipificadas por la ley como delito o falta y aquellas otras que, en relación con los menores de edad, les atribuyan las leyes». Quiere esto decir que sólo la ley y no un Decreto o cualquier disposición de rango inferior podrá atribuir al Juez de Menores competencia para enjuiciar las resoluciones sancionadoras impuestas a los menores internados en un centro de reforma.

En consecuencia, el artículo 46.3 de la norma reglamentaria estudiada incurre en un vicio de nulidad de pleno derecho en aplicación del artículo 30.3 de la Ley 1/1995, de 16 de febrero. Además de ser nulo de pleno derecho por las mismas razones que el artículo 46.3, esta conclusión hace inoperante el artículo 46.4 del Decreto, pues, como hemos dicho con anterioridad, la posibilidad de dejar en suspenso la sanción se circunscribe al proceso judicial. Pues bien, si un reglamento no puede atribuir al Juez de Menores competencia para conocer de un recurso contra la resolución sancionadora, mal va a poder atribuirle la facultad para decretar la suspensión de su ejecutividad.

Un estudio del artículo 46.3 del Decreto 165/1992 a la luz del principio de distribución de competencias Estado-Comunidad Autónoma de Aragón nos lleva a realizar las siguientes consideraciones. El punto de partida de nuestro análisis es el artículo 149.1.6º del Texto Constitucional que atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre la «legislación procesal, sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades al Derecho sustantivo de las» Comunidades

Autónomas». Entre esas especialidades o peculiaridades encaja, desde luego, nuestro Derecho Civil por lo que el Estatuto de Autonomía de Aragón atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva sobre el Derecho «procesal civil derivado de las peculiaridades del Derecho sustantivo». Sin embargo, no existe una competencia procesal general derivada de las particularidades del Derecho sustantivo aragonés a imagen del artículo 10.6 del Estatuto de Autonomía de Euskadi aprobado por Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, que atribuye a esa Comunidad Autónoma la competencia exclusiva sobre las «normas procesales... que se deriven de las especialidades del Derecho sustantivo».

Por lo tanto, teniendo en cuenta que los actos que el Decreto 165/1992 prevé recurribles ante el Juez de Menores son de naturaleza administrativa y no de índole civil, y en ausencia de título competencial que ampare la regulación procesal no civil de nuestra Comunidad Autónoma, resulta patente que ni el legislador aragonés ni mucho menos la Diputación General de Aragón pueden configurar un recurso jurisdiccional contra actos de naturaleza distinta a las peculiaridades derivadas de nuestro Derecho Civil sustantivo, correspondiendo esta facultad al Estado con base en la cláusula de cierre del artículo 149.3 de la Constitución.

En consecuencia, nuevamente, y esta vez desde el punto de vista estrictamente competencial, llegamos a la conclusión de que el artículo 46.3 del Decreto 165/1992 incurre en un vicio de nulidad de pleno derecho en aplicación del artículo 30.3 de la Ley 1/1995, de 16 de febrero, por vulnerar el sistema constitucional y estatutario de distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma de Aragón.

El Justicia de Aragón asume como misión específica, de acuerdo con el artículo 33.1.b) del Estatuto de Autonomía de Aragón, la tutela del ordenamiento jurídico aragonés, velando por su defensa y aplicación. Asimismo, asume, de acuerdo con el artículo 6 de la Ley 10/1989, de Protección de Menores, una especial función de defensa de los derechos de los menores aragoneses frente a la actuación de la Diputación General de Aragón.

En su virtud, y en uso de las facultades conferidas en la Ley 4/1.985, de 27 de junio, resuelvo:

1º. Efectuar **RECOMENDACION FORMAL** al Excmo. Sr. Presidente de la Diputación General de Aragón para que adopte las medidas necesarias a fin de dar la necesaria cobertura legal al régimen disciplinario de los menores internados en los centros de reforma dependientes de la Diputación General de Aragón en los términos que resultan de las consideraciones expuestas, a fin de dar cabal cumplimiento al principio de legalidad contenido en el artículo 25 de la Constitución Española.

2.- Efectuar **RECOMENDACION FORMAL** al Excmo. Sr. Presidente de la Diputación General de Aragón para que se deroguen o modifiquen, según los casos, las normas reguladoras del procedimiento sancionador contenidas en el Decreto 165/1992, garantizando, en todo caso los derechos de defensa del menor y, en especial, el derecho de audiencia y el derecho a un procedimiento, establecidos en el artículo 24 de la Constitución Española.

3.- Efectuar **RECOMENDACION FORMAL** para que se adapte a la mayor brevedad el recurso administrativo regulado en el artículo 46 del Decreto 165/1992 al sis-

tema establecido por la Ley 30/1992, así como que se derogue el recurso que se establece ante el Juez de Menores, contenido en el mismo artículo 46 -y por conexión con él, la facultad de suspender la ejecutividad de la sanción atribuida al Juez de Menores-, por carecer de competencia la Comunidad Autónoma en esta materia, y además por falta de rango de la norma reglamentaria, a la vista de lo dispuesto en el artículo 97 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, quedando remitida la regulación de esta materia a la legislación estatal y, en concreto, a la Ley Orgánica Reguladora de la Competencia y el Procedimiento ante los Juzgados de Menores, según redacción dada por la L.O. 4/1992, de 5 de junio.

La Recomendación fue publicada en el B.O.A. nº 150, de 23 de diciembre de 1996. En la fecha en que se redacta este Informe se encuentra pendiente de contestación.

1.1.1.B) Expediente D III - 15/96 - TOJA

Decretos 7/1996 y 8/1996, de 30 de enero, sobre ayudas y subvenciones en materia de asociacionismo agrario y actividades y servicios agroambientales.

Estos Decretos fueron publicados en el Boletín Oficial de Aragón nº 16, de 9 de febrero de 1996. Como el problema detectado afectaba no al contenido, sino a las circunstancias de publicación de ambos Decretos, con la mayor rapidez posible -el día 15 de febrero- nos dirigimos al Consejero de Presidencia y Relaciones Institucionales de la Diputación General de Aragón formulando la siguiente Recomendación:

"PRIMERA.- El Boletín Oficial incluye, dentro de la sección III "Otras disposiciones y acuerdos", los dos siguientes Decretos:

1.- Decreto 7/1996, de 30 de enero, de la Diputación General de Aragón, por el que se regula la concesión de subvenciones para el apoyo de actividades y servicios agroambientales.

2.- Decreto 8/1996, de 30 de enero, de la Diputación General de Aragón, por el que se establece un régimen de ayudas para el fomento del asociacionismo agrario.

Realizada una lectura minuciosa de estos Decretos, se obtiene la apreciación de que ambos tienen la naturaleza indudable de auténticas disposiciones generales. Ello se deduce tanto de su contenido (se regula en cada una de ellas el marco material y procedimental del que deberán depender las sucesivas convocatorias de subvenciones que se aprueben a la vista de las disponibilidades presupuestarias que existan en cada caso), así como de la propia estructura formal de los Decretos, en los que se incluyen sendas Disposiciones Derogatorias de anteriores normas jurídicas contradictorias con la actual regulación, así como Disposiciones Finales que habilitan al Consejero de Agricultura y Medio Ambiente para llevar a cabo un desarrollo reglamentario complementario y que establecen, por otra parte, reglas para la entrada en vigor de aquéllos.

Para corroborar esta apreciación podemos acudir a la autorizada opinión del profesor García de Enterría, según el cual, para distinguir un Reglamento de un acto administrativo, hay que partir de la consideración de que el Reglamento "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". En suma, "... el acto administrativo, sea singular o general su círculo de destinatarios, se agota en su simple cumplimiento, se consume en éste; para un nuevo cumplimiento habrá que dictar eventualmente un nuevo acto... En cambio, la norma ordinal no se consume con su cumplimiento singular, antes bien, se afirma, se consolida, se mantiene y es susceptible de una pluralidad indefinida de cumplimientos; sigue ordenando la vida social desde su superioridad".

Este criterio de diferenciación ha sido mantenido en numerosas sentencias del Tribunal Supremo que por su notoriedad es ocioso reseñar. Baste, a modo de ejemplo las de 21 de diciembre de 1987, 10 de mayo de 1988, 20 de julio de 1990 o 19 de noviembre de 1994.

Es indudable que en los dos Decretos que venimos comentando concurren las características que para el Tribunal Supremo y la doctrina científica más autorizada distinguen a un Reglamento de un mero acto administrativo.

SEGUNDA.- El Decreto 45/1983, de 3 de mayo, de la Diputación General de Aragón, regula el "Boletín Oficial de Aragón" como instrumento en el que se deben insertar las disposiciones de carácter general de la Comunidad Autónoma de Aragón a fin de garantizar la publicidad de las mismas, requisito para su vigencia, de acuerdo con el artículo 20.1 del Estatuto de Autonomía de Aragón, con relación a las Leyes, y por el artículo 31 de la Ley 1/1995, de 16 de febrero, del Presidente y del Gobierno de Aragón, con relación a los Reglamentos.

Pues bien, el artículo 6 del Decreto 45/1983, estructura el Boletín Oficial de Aragón en las siguientes secciones:

"I. Disposiciones Generales. En primer lugar figurarán las disposiciones del Estado que de conformidad con el artículo 5 a) del presente Decreto deban publicarse; a continuación las de la Comunidad Autónoma de Aragón, figurando primeramente las leyes aprobadas por las Cortes de Aragón; seguirán las dimanantes de la Presidencia y Diputación General, y, a continuación, las de las distintas Consejerías y sus dependencias...

II. Autoridades y personal.

III. Otras disposiciones..."

Dentro del apartado "otras disposiciones" pueden incluirse resoluciones, convenios, acuerdos, instrucciones ... de las distintas Administraciones Públicas. Como ejemplo, en el mismo Boletín Oficial nº 16, al que nos venimos refiriendo, se incluye un Decreto de la Diputación General por el que se autoriza al Ayuntamiento de Visiedo para adoptar su bandera municipal, o una Resolución de la División Provincial de Industria y Energía de Zaragoza por la que se convoca examen reglamentario para la obtención del carné profesional de Instalador Fontanero autorizado.

En consecuencia, la actuación del Boletín Oficial de Aragón incluyendo dos auténticas normas jurídicas dentro de la sección III "Otras Disposiciones y acuerdos" vulnera flagrantemente el artículo 6 del Decreto 45/1983, violación que debe ser puesta de manifiesto de modo especial en

ejercicio de la función de tutela del ordenamiento jurídico aragonés, por afectar a las condiciones de publicación de dos normas reglamentarias de la Diputación General de Aragón.

TERCERA.- La Constitución española, en su artículo 9.3 garantiza, entre otros, los **principios de publicidad de las normas y de seguridad jurídica**.

Con relación al primero, la STC 179/1989, de 2 de noviembre afirma:

"Esta garantía aparece como consecuencia ineluctable de la proclamación de España como un Estado de derecho, y se encuentra en íntima relación con el principio de seguridad jurídica consagrado en el mismo art. 9.3 C.E: pues sólo podrán asegurarse las posiciones jurídicas de los ciudadanos, la posibilidad de éstos de ejercer y de defender sus derechos, y la efectiva sujeción de los ciudadanos y los poderes públicos al ordenamiento jurídico, si los destinatarios de las normas tienen una efectiva oportunidad de conocerlas en cuanto tales normas, mediante un instrumento de difusión general que dé fe de su existencia y contenido, por lo que resultarán evidentemente contrarias al principio de publicidad aquellas normas que fueran de imposible o muy difícil conocimiento".

Si bien cabe afirmar que la Diputación General ha cumplido, nominalmente, con su obligación de publicar las dos normas jurídicas comentadas, no cabe sostener lo mismo en el plano material, dado que la inclusión de dos disposiciones reglamentarias en la sección III "Otras Disposiciones y acuerdos", manifiesta la falta de consideración de las mismas como tales normas jurídicas. Recordemos que, según la sentencia que acabamos de reproducir, sólo podrán asegurarse las posiciones jurídicas de los ciudadanos, la posibilidad de éstos de ejercer y de defender sus derechos, y la efectiva sujeción de los ciudadanos y los poderes públicos al ordenamiento jurídico, si los destinatarios de las normas tienen una efectiva oportunidad de conocerlas en cuanto tales normas. No existe esta efectiva oportunidad si la propia Diputación General de Aragón niega su carácter de tales al excluirlas de la Sección I "Disposiciones Generales". En la medida en que no existe esa efectiva oportunidad de conocerlas en cuanto tales normas, la Diputación General de Aragón no da satisfacción plena al principio de publicidad consagrado en el art. 9.3 CE.

Pero, además, debemos tener en cuenta el otro principio citado, de seguridad jurídica, que, como afirma la sentencia del Constitucional que venimos comentando está íntimamente ligado con el de publicidad. Este principio, como es bien sabido, es la suma equilibrada de los principios de "... certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable, interdicción de la arbitrariedad" (STC 27/1981). Con relación a la necesidad de certidumbre jurídica, la STC 46/1990 afirmó textualmente que "... hay que promover y buscar la certeza respecto a qué es Derecho...".

En el presente caso existen unos Decretos que el Boletín Oficial de Aragón no trata como normas jurídicas aunque, en nuestra opinión, la Diputación General las ha considerado como tales al aprobarlas. Se ha creado, por tanto, una disociación entre lo que se ha aprobado (una norma jurídica) y lo que se ha publicado (que por su ubicación parece considerarse un acto administrativo dirigido a una pluralidad indeterminada de sujetos).

Falta, en consecuencia la más elemental certidumbre jurídica en torno a "qué es Derecho", por lo que se vulnera el principio constitucional de seguridad jurídica.

CUARTA.- Parece obligado que el Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales adopte las medidas necesarias para subsanar la errónea inclusión de los dos Decretos citados en la sección III del Boletín Oficial de Aragón a través del procedimiento previsto en el propio Decreto 45/1983, regulador del B.O.A.

El Justicia de Aragón asume como misión específica, de acuerdo con el artículo 33.1.b) del Estatuto de Autonomía de Aragón, la tutela del ordenamiento jurídico aragonés, velando por su defensa y aplicación.

En su virtud, y en uso de las facultades conferidas en la Ley 4/1.985, de 27 de junio, resuelvo:

1º. Efectuar RECOMENDACION FORMAL al Excmo. Sr. Consejero de Presidencia y Relaciones Institucionales de la Diputación General de Aragón para que adopte las medidas necesarias para subsanar la errónea inclusión de los Decretos 7/1996 y 8/1996, ambos de 30 de enero, dentro de la sección III "Otras disposiciones y acuerdos" del Boletín Oficial de Aragón nº 16 correspondiente al día 9 de febrero de 1996, por vulnerar lo dispuesto en el artículo 6 del Decreto 45/1983, y con la finalidad de garantizar la plena efectividad de los principios de publicidad de las normas y de seguridad jurídica, consagrados en el artículo 9.3 de la Constitución Española."

La Recomendación fue aceptada por el Consejero de Presidencia y relaciones Institucionales en escrito de fecha 26 de febrero de 1996, subsanándose el error de inserción por Resolución de 28 de febrero del "Boletín Oficial de Aragón", publicada en el B.O.A. nº 24, de esa misma fecha.

1.1.2.- Sugerencias formales

Se han realizado un total de 2 Sugerencias formales a la Diputación General de Aragón. Las dos han sido aceptadas.

1.1.2.A) Expediente DIII-84/96-TOJA

Decreto 178/1996, de 10 de septiembre, del Gobierno de Aragón, por el que se crea la Subcomisión de Investigación Aplicada y Tecnologías del Consejo Superior de Investigación y desarrollo (CONSID) y se suprime el Consejo Rector del Instituto Tecnológico de Aragón.

Este Decreto fue publicado en el BOA nº 114, de 23 de septiembre. El día 28 de noviembre nos dirigimos a la Diputación General de Aragón en los siguientes términos:

"PRIMERO.- La citada norma tiene por objeto, de acuerdo con lo que dispone su artículo primero, la creación de la Subcomisión de Investigación Aplicada y Tecnologías, como órgano de desarrollo del Consejo Superior de Investigación y Desarrollo. Sus funciones son, según el artículo 2 del mismo Decreto, las que hasta el momento correspondían al Consejo Rector del Instituto Tecnológico de Aragón, órgano que queda suprimido al ser sustituido por la nueva Subcomisión.

Esta reforma implica la necesaria derogación de las normas reguladoras del Consejo Rector del Instituto Tecnológico de Aragón incluidas en el Decreto 5/1994, de 12 de enero, y singularmente del contenido de los artículos

3 y 5, en los que se establece la composición y funcionamiento de dicho órgano.

A tal fin, y de modo expreso, se afirma en la Disposición Derogatoria Primera del Decreto 178/1996, que venimos comentando:

"Primera.- Quedan derogados los artículos 3 y 5 del Decreto 5/1994, de 12 de enero, de la Diputación General de Aragón por el que se reestructura y atribuyen competencias a los diversos órganos del Instituto Tecnológico de Aragón."

Como consecuencia de los precisos términos empleados es indudable que han quedado derogados en su totalidad los artículos 3 y 5 del Decreto 5/1994, referidos respectivamente a la composición y funcionamiento del Consejo Rector del Instituto Tecnológico de Aragón.

SEGUNDO.- Por todo ello, resulta incomprensible que el mismo Decreto objeto de examen contenga, a continuación, una segunda Disposición Derogatoria del siguiente tenor:

"Segunda.- Asimismo queda derogado, parcialmente, el artículo 3 del Decreto 5/1994, de 12 de enero, de la Diputación General de Aragón por el que se reestructura y atribuyen competencias a los diversos órganos del Instituto Tecnológico de Aragón, en su referencia al Consejo Rector."

Existe una flagrante contradicción entre ambas disposiciones derogatorias pues, mientras la primera ha derogado totalmente el artículo 3 del Decreto 5/1994, la segunda sólo lo ha derogado ("derogado" en una evidente errata tipográfica) parcialmente.

TERCERO.- El examen del contenido del Decreto 5/1994, y el análisis de la propia exposición de motivos del Decreto 178/1996, nos lleva a pensar que, aparte de la evidente errata ya comentada ("derogados" por derogados), existe una segunda errata, menos evidente, pero también clara a nuestro parecer, que consiste en una equivocación en la transcripción del número del artículo derogado parcialmente, que debe ser el artículo 2º y no el 3º.

Es significativo comprobar cómo en la Exposición de Motivos del Decreto 178/1996, aquí comentado, se afirma que "en los artículos 2,3,4, y 5" del Decreto 5/1994 se regula "la figura, composición, función y funcionamiento del Consejo Rector del Instituto Tecnológico de Aragón". Pues bien, la técnica legislativa adoptada parece clara:

- Las **funciones** del Consejo Rector que regula básicamente el artículo 4, son atribuidas en el artículo 2 del nuevo Decreto a la Subcomisión de Investigación Aplicada y Tecnologías. Las referencias hechas al Consejo Rector en otras normas atributivas de competencias, como por ejemplo los artículos 6, 7, 8, 9... del Decreto 5/1994, se entenderán hechas (aunque la nueva norma no lo dice expresamente) a la Subcomisión de Investigación Aplicada y Tecnologías.

- Por otra parte, las normas reguladoras de la **figura, composición y funcionamiento**, requieren derogación expresa. Estas normas están contenidas en los artículos 2 (figura), 3 (composición) y 5 (funcionamiento) del Decreto 5/1994. Dado que los artículos 3 y 5 requieren derogación completa y el artículo 2, en cambio sólo parcial, pues quedan subsistentes como órganos de dirección del Instituto Tecnológico de Aragón el Director y el Gerente, parece obvio concluir que la Disposición derogatoria Segunda del Decreto 178/1996 contiene dos erratas: En lugar de quedar derogado, parcialmente el artículo 3 del Decreto 5/1994, debería entenderse que ha quedado derogado, parcialmente, el artículo 2 del Decreto 5/1994.

CUARTO.- El Decreto 45/1983, de 3 de mayo, de la Diputación General de Aragón, regula el "Boletín Oficial de Aragón" como instrumento en el que se deben insertar las disposiciones de carácter general de la Comunidad Autónoma de Aragón a fin de garantizar la publicidad de las mismas, requisito para su vigencia, de acuerdo con el artículo 20.1 del Estatuto de Autonomía de Aragón, con relación a las Leyes, y por el artículo 31 de la Ley 1/1995, de 16 de febrero, del Presidente y del Gobierno de Aragón, con relación a los Reglamentos; así como aquellas resoluciones y demás textos que se relacionan en el artículo 5 del referido Decreto.

El artículo 13 del referido Decreto regula la corrección de errores en los siguientes términos:

"Si alguna disposición oficial apareciese publicada con erratas que alteren o modifiquen su sentido, será reproducida inmediatamente en su totalidad en la parte necesaria con las debidas correcciones"

La rectificación se realiza de distinta forma según se trate de errores tipográficos o de impresión producidos en la inserción de las disposiciones oficiales en el Boletín o de errores producidos en el propio texto remitido para su publicación.

En todo caso, la rectificación deberá ser inmediata. Así lo exige, no sólo este artículo sino el principio de seguridad jurídica consagrado en el artículo 9.3 de la Constitución Española. Sin embargo, el Decreto lleva ya dos meses en vigor sin que hasta la fecha se haya realizado la necesaria rectificación.

Deberá por tanto verificarse el ámbito concreto en el que se ha producido la equivocación y tomar las medidas necesarias para su subsanación inmediata de acuerdo con los procedimientos regulados en el artículo 13 del Decreto 45/1983.

El Justicia de Aragón asume como misión específica, de acuerdo con el artículo 33.1.b) del Estatuto de Autonomía de Aragón, la tutela del ordenamiento jurídico aragonés, velando por su defensa y aplicación.

En su virtud, y en uso de las facultades conferidas en la Ley 4/1985, de 25 de junio, resuelvo:

1º) SUGERIR a la Diputación General de Aragón que adopte las medidas oportunas para corregir inmediatamente los errores producidos en el texto de la Disposición Transitoria Segunda del Decreto 178/1996, de 23 de septiembre, de acuerdo con los procedimientos regulados en el artículo 13 del Decreto 45/1983, de 3 de mayo."

La Diputación General de Aragón, a través del Consejero de Economía, Hacienda y Fomento, aceptó la Sugerencia y rectificó las erratas existentes a través de corrección de errores publicada en el Boletín Oficial de Aragón número 147, de 16 de diciembre. Insólitamente, con posterioridad, ha vuelto a rectificarlas en el mismo sentido a través de corrección de errores publicada en el B.O.A. nº 6 de 17 de enero de 1997.

1.1.2.B) Expediente D III - 58/96 - TOJA

Decreto 107/1996, de 11 de junio, por el que se modifica el Reglamento que regula la autorización para la creación, modificación, traslado y cierre de centros sanitarios.

Este Decreto fue publicado en el B.O.A. nº 72, de 21 de junio. Detectamos en él el mismo error que ya habíamos señalado en los Informes anuales de 1993, 1994 y 1995 con relación a otros seis Decretos. Por ello, y aún a riesgo de ser reiterativos, entendiendo que no se habían puesto los medios nece-

sarios para eliminar ese defecto de técnica legislativa, consideramos la conveniencia de reiterar la misma Sugerencia, **por séptima vez**, en los siguientes términos:

“PRIMERO.- La citada norma tiene por objeto, de acuerdo con lo que dispone su artículo único, establecer una nueva redacción del artículo segundo y las disposiciones transitorias primera y segunda del Decreto 237/1994, de 28 de diciembre.

De modo expreso se afirma en el referido artículo lo siguiente: “El artículo segundo y las disposiciones transitorias primera y segunda del Decreto 237/1994, de 28 de diciembre, de la Diputación General de Aragón, quedan derogados y serán sustituidos por los siguientes:...”

Como consecuencia de los precisos términos empleados es indudable que han quedado derogados los antiguos artículo segundo y Disposiciones Transitorias primera y segunda y vigentes los nuevos, tal y como aparecen redactados en el Decreto 107/1996.

SEGUNDO.- Por todo ello, resulta incomprensible que el Decreto objeto de examen contenga, a continuación, una Disposición Derogatoria del siguiente tenor:

“Quedan derogadas cuantas disposiciones, de igual o inferior rango, se opongan a lo dispuesto en este Decreto y expresamente, el artículo 2 y las Disposiciones Transitorias Primera y Segunda del Decreto 237/1994, de 28 de diciembre, de la Diputación General de Aragón”.

Un análisis sistemático de la norma examinada pone de manifiesto que la citada Disposición Derogatoria elimina de la vida jurídica el artículo segundo y las Disposiciones Transitorias Primera y Segunda del Decreto 237/1994 tal y como han quedado redactados por el Decreto 107/1996.

En definitiva, el artículo único del Decreto 107/1996 deroga expresamente el contenido originario del artículo segundo y de las Disposiciones Transitorias primera y segunda del Decreto 237/1994 y establece una nueva regulación de estos preceptos. La nueva regulación, a continuación, es dejada sin efecto por la Disposición Derogatoria.

TERCERO.- Este error de técnica legislativa que aquí estamos analizando no es nuevo. En concreto, este mismo defecto se ha puesto de manifiesto en los dos últimos años en las siguientes seis disposiciones reglamentarias:

- Decreto 51/1993, de 19 de mayo, por el que se modifica el Decreto 130/1986, que aprobó el mapa sanitario de la Comunidad Autónoma de Aragón.

- Decreto 117/1993, de 29 de septiembre, por el que se modifica parcialmente el Decreto 125/1991, de 1 de agosto, por el que se regulan los Gabinetes de los Consejeros.

- Decreto 118/1993, de 29 de septiembre, por el que se modifica parcialmente el régimen de la Comisión Interdepartamental para la Investigación y el Consejo Asesor de Investigación.

- Decreto 87/1994, de 12 de abril, por el que se modifica el artículo 6 del Decreto 65/1987, de 23 de mayo, de desarrollo parcial de la Ley de Bibliotecas de Aragón, actualizando la composición de la Comisión Asesora de Bibliotecas.

- Decreto 80/1995, de 18 de abril, por el que se modifica la estructura orgánica del Departamento de Educación y Cultura.

- Decreto 86/1995, de 25 de abril, de la Diputación General de Aragón, por el que se modifica la estructura orgánica del Departamento de Bienestar Social y Trabajo.

En estos seis casos nos dirigimos a la Diputación General de Aragón realizando la Sugerencia Formal de que se procediera a eliminar la Disposición Derogatoria a fin de permitir la plena efectividad jurídica del contenido de los Decretos. En cuatro de ellos se ha aceptado de modo expreso nuestra indicación y en uno, sin aceptar nuestra sugerencia, se dio cumplimiento al sentido de la misma mediante corrección de errores (B.O.A. nº 94, de 5 de agosto de 1994).

De modo singular, debemos destacar que este error ya se ha producido en otra ocasión anterior en materias de competencia del Servicio Aragonés de Salud (Decreto 51/1993, de 19 de mayo), aceptándose en dicha ocasión nuestra sugerencia, si bien no hubo corrección alguna del contenido del Decreto.

El Justicia de Aragón asume como misión específica, de acuerdo con el artículo 33.1.b) del Estatuto de Autonomía de Aragón, la tutela del ordenamiento jurídico aragonés, velando por su defensa y aplicación.

En su virtud, y en uso de las facultades conferidas en la Ley 4/1985, de 25 de junio, resuelvo:

1º) SUGERIR a la Diputación General de Aragón que realice una modificación del Decreto 107/1996, de 11 de junio, por la que se elimine o rectifique la Disposición Derogatoria dado que impide la aplicación del artículo segundo y de las Disposiciones Transitorias primera y segunda del Decreto 237/1994, de 28 de diciembre.”

La Diputación General de Aragón **aceptó** esta Sugerencia rectificando el error mediante corrección de errores publicada en el Boletín Oficial de Aragón nº 86, de 19 de julio de 1996.

1.1.3.- Otras deficiencias

Haremos referencia, en último término, a algunos Decretos en los que hemos detectado otros defectos e irregularidades de diversa índole:

a) Consulta para el establecimiento de la delimitación comarcal de Aragón y su capitalidad

El Decreto 76/1995, de 18 de septiembre, de la Diputación General de Aragón, tiene como finalidad dar cumplimiento a lo establecido en la Disposición Adicional Segunda de la Ley 10/1993, de 4 de noviembre, de Comarcalización de Aragón, que disponía que en el plazo de cinco meses desde su aprobación, la Diputación General de Aragón sometería a consulta de los municipios aragoneses, mancomunidades intermunicipales y provincias una propuesta de delimitación comarcal y su capitalidad.

Por otra parte, la reciente aprobación del Avance de Directrices Generales de Ordenación Territorial y actual tramitación, en la que se efectúa una propuesta de ordenación de nuestro territorio, especificando el sistema de ciudades que debe articular al mismo y los equipamientos y servicios comunitarios que deben establecerse, aconsejan el proponer de modo simultáneo la articulación política-administrativa de los mismos.

El Decreto 76/1995 consta de cuatro artículos, y en el primero de ellos se alude a que a virtud de lo establecido en mentada Disposición Adicional Segunda de la Ley 10/93, se convoca la consulta para el establecimiento de la delimitación

comarcal de Aragón, y todo ello en cumplimiento del mandato legal.

No se puede obviar que el Decreto en cuestión está excediéndose en cuanto al plazo conferido para su dictado en la tan mencionada Disposición Adicional de la Ley, sin que pueda predicarse que la convocatoria de consulta se ha producido en el plazo de los cinco meses a partir de la aprobación de la Ley 10/93, lo que conlleva una irregularidad formal.

En el artículo segundo se contiene una propuesta de delimitación comarcal que es la que se somete a consulta, y que figura como Anexo al dicho Decreto.

Pues bien, en el último de sus artículos se dispone que los acuerdos se comunicarán a la Dirección General de Administración Local y Política Territorial mediante certificación expedida en el plazo de tres meses a partir del día 1 de julio de 1995, y que pasado este plazo sin emitir dicha certificación, se entenderá que las entidades no presentan objeciones a la delimitación comarcal.

Posteriormente, por Decreto 242/1995, de 26 de septiembre, considerando que el periodo establecido para la consulta no resultaba el más oportuno y adecuado, se ha ampliado el plazo para la misma previsto en principio por el Decreto 76/1995.

El correspondiente periodo de información pública terminaba el 30 de septiembre de 1995, y por Decreto 242/1995, como en su artículo único justifica, se amplía el plazo hasta el 31 de diciembre al entender que el anterior resultaba notoriamente insuficiente.

Ahora bien, se ha de puntualizar y no silenciar que el Decreto analizado está incumpliendo lo ordenado en la tan citada Disposición Adicional Segunda de la Ley 10/1993 que, recordemos, afirma:

"En el plazo de cinco meses desde la aprobación de la presente Ley, la Diputación General de Aragón someterá a consulta de los municipios aragoneses, mancomunidades intermunicipales y provincias una propuesta de delimitación comarcal y su capitalidad."

La convocatoria de la consulta se hará por Decreto de la Diputación General de Aragón, debiendo adoptar los ayuntamientos, Concejos abiertos y órganos de gobierno de las mancomunidades acuerdo en que expresen su posición sobre la delimitación propuesta y alternativas contempladas, dentro de los tres meses siguientes a partir de la publicación del Decreto de convocatoria en el 'Boletín Oficial de Aragón'. Del acuerdo adoptado se remitirá certificación al Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales. ..."

Se produce, por ende, una clara vulneración formal que exige, además y de otra parte constatar que la fecha a que se refiere el art. 4 del Decreto 76/1995 para que se entienda que las entidades que no hayan remitido la certificación en el plazo de tres meses a partir del 1 de julio de 1995, se entenderán que no presentan objeciones a la delimitación comarcal propuesta, habrá de considerarse queda sustituida por la que resulte de la circunstancia de que el plazo de consulta finaliza el 31 de diciembre.

Es necesario poner de manifiesto a las Cortes de Aragón este incumplimiento formal de la Ley de Comarcalización en que ha incurrido la Diputación General.

b) Fomento de empleo

El Decreto 134/1996, de 11 de julio, tiene como finalidad establecer el régimen jurídico aplicable a las subvenciones por fomento del empleo en la Comunidad Autónoma de Aragón.

Se pretende con ello, en sintonía con iniciativas de años anteriores, impulsar mecanismos de estímulo a la creación de empleo, sobre todo en el ámbito de la pequeña y mediana empresa. Como se afirma en la propia Exposición de Motivos del Decreto: *"... pretende incentivar la generación de empleo estable y el acceso al mercado de trabajo de los colectivos más desfavorecidos, a través del establecimiento de programas de ayuda a la pequeña y mediana empresa, especialmente en el supuesto de empresas de economía social, y a la creación de actividades autónomas."*

Pero además, al haberse producido la transferencia de diversos programas desde el Estado a la Comunidad Autónoma de Aragón en virtud del Decreto 567/1995, de 7 de abril (en concreto: apoyo al empleo en Cooperativas y Sociedades Anónimas Laborales y Promoción del empleo autónomo, incluido el de minusválidos), se pretende integrar todas estas acciones en una misma norma que facilite una mejor coordinación y eficacia en la gestión de los recursos públicos.

El Decreto se ha dictado al amparo de la competencia atribuida en el artículo 35.1.14 del Estatuto de Autonomía sobre planificación de la actividad económica y fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma, dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional y se encuadra dentro de los principios y programas desarrollados por el Fondo Social Europeo.

El Decreto examinado ha venido a derogar al Decreto 83/1995, de 18 de abril, de la Diputación General de Aragón, sobre Fomento del Empleo, que fue objeto de una Recomendación Formal por parte de esta Institución con fecha 14 de julio de 1995 (Expte D III - 66/95 - TOJA) relativa a las ayudas para la contratación de familiares.

La Recomendación citada se formuló en los siguientes términos:

"1º. Efectuar RECOMENDACION FORMAL a la Diputación General de Aragón para que modifique el artículo 6, c) del Decreto 83/1995, de 18 de abril, por vulnerar el artículo 14 de la Constitución, de modo que se amplíen la ayudas por fomento de empleo a los supuestos de contratación de familiares en aplicación de la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en sentencia de 12 de mayo de 1994."

El Departamento de Economía, Hacienda y Fomento contestó a esta Recomendación con un informe suscrito por su Consejero en el que se decía que, dados los medios disponibles por la Diputación General de Aragón, no se podían establecer unas medidas adicionales a las ya existentes, que permitan verificar la existencia efectiva de la actividad laboral contemplada en los contratos celebrados con los familiares. Por ello se seguía considerando necesario mantener las cautelas y limitaciones establecidas en el Decreto 83/1995.

El Decreto 134/1996, de 11 de julio, mantiene la misma redacción del Decreto 83/1995. El artículo 11, apartado c) excluye de las ayudas para la contratación indefinida a las *"contrataciones que afecten al cónyuge o familiares por consanguinidad o afinidad, hasta el segundo grado inclusive del empresario, de los socios o de quienes ostentan cargos de dirección o sean miembros de los órganos de administración ..."*

En definitiva, tanto este Decreto que aquí comentamos, como sus precedentes inmediatos el Decreto 60/1994 y el Decreto 83/1995, con diferente alcance, establecen la exclusión de ayudas públicas para la contratación laboral indefinida de determinados parientes parecía. Esta exclusión parece estar

fundada en la idea de prevenir posibles fraudes, opinión corroborada por el Consejero de Economía y Hacienda en informe emitido al respecto el día 23 de junio de 1994, con relación al Decreto 60/1994 en el que afirmaba que *“estas exclusiones tenían como finalidad evitar posibles fraudes al espíritu del Decreto que era la creación de empleo de carácter estable”* y ratificada por el informe del Consejero de Economía, Hacienda y Fomento emitido el día 16 de octubre de 1995 con relación al Decreto 83/1995, que hemos reseñado en el anterior apartado.

Es evidente que la medida persigue la protección del interés público y el mejor gasto de los caudales públicos. Sin embargo, en nuestra opinión, esto puede suscitar problemas desde el punto de vista constitucional, en especial, a la luz de lo que dispone el artículo 14 sobre la igualdad de los españoles ante la ley pero también a la vista del artículo 39, según el cual los poderes públicos aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia, precepto que impone la adopción de medidas favorecedoras de la familia.

Para examinar el problema que estamos comentando hay que acudir a la Sentencia del Tribunal Constitucional de 12 de mayo de 1994, en la que se declaró la inconstitucionalidad y nulidad, entre otros, de un inciso del tercer párrafo del artículo 9,1,c) de la Ley 20/1989, de 28 de julio.

La sentencia recuerda que la consideración de las relaciones jurídicas entre familiares ha experimentado un profundo cambio en los últimos años. En concreto, *“en el ámbito de las relaciones laborales, a que se refiere específicamente el apartado tercero de la letra c) de la regla 1ª del artículo 9º de la Ley 20/89, el art. 1.3.c) de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores, excluye de su ámbito de aplicación a los trabajos familiares, salvo que se demuestre la condición de asalariados de quienes los llevan a cabo; se consideran familiares a estos efectos, siempre que convivan con el empresario, el cónyuge, los descendientes, ascendientes y demás parientes por consanguinidad o afinidad, hasta el segundo grado inclusive y, en su caso, por adopción; por lo que, sensu contrario, caerán bajo su ámbito de aplicación los trabajos familiares cuando se demuestre la condición de asalariado de quien lo realice”*.

La Sentencia del Tribunal Constitucional entra a analizar la regulación de esta materia realizada en el ámbito fiscal:

“Por su parte, la introducción de la tributación separada en el Impuesto sobre la Renta conlleva el reconocimiento, también a efectos tributarios, de los contratos que puedan celebrarse entre los miembros de la unidad familiar”.

Sin embargo, añade que *“los apartados objeto de impugnación restringen... el alcance del expresado reconocimiento al introducir dos limitaciones: de un lado, se requiere que la prestación de trabajo quede debidamente acreditada por medio del oportuno contrato laboral; de otro, se establece un tope máximo a la cantidad que puede deducirse para calcular la base imponible. Ambas limitaciones diferencian el tratamiento jurídico-tributario de las contraprestaciones satisfechas por el empresario a su cónyuge o hijos menores del dispensado a las contraprestaciones que satisfaga el empresario a los terceros ajenos a su ámbito familiar. Es preciso, por ello, determinar si la expresada diferenciación vulnera el principio de igualdad constitucionalmente garantizado o si, por el contrario, el diferente trato otorgado por el legislador en estos supuestos cumple los requisitos precisos para su compatibilidad con el expresado principio de igualdad”*.

Afirma el Tribunal Constitucional que *“... la existencia de un vínculo matrimonial o familiar no impide que los contratos*

entre miembros de esa unidad familiar, en especial los contratos de trabajo, desarrollen todos sus efectos. En sí mismos considerados los contratos de trabajo celebrados entre el empresario y su cónyuge o hijos carecen de peculiaridades que pudieran fundamentar un trato sustancialmente diverso al establecido para los contratos celebrados con terceros; la mera existencia del vínculo familiar no sitúa al cónyuge o hijos menores en una situación especial en la empresa del cónyuge o padre empresario... Por tanto, para la calificación de las retribuciones satisfechas como gasto deducible debe atenderse únicamente a la relación que exista entre la prestación que se retribuye y los rendimientos obtenidos por el empresario... a tal efecto, son irrelevantes las restantes relaciones propias del derecho de familia que puedan existir entre el empresario y su cónyuge o hijos menores”.

No obstante lo anterior, el Tribunal Constitucional introduce matices al afirmar: *“Las consideraciones anteriores no impiden que el legislador... pueda establecer determinadas cautelas o limitaciones al reconocimiento tributario de los contratos celebrados entre miembros de la unidad familiar... Puede por ello el legislador exigir que quede acreditada la seriedad de tales contratos, imponiendo medios de prueba especiales que demuestren su existencia real y la efectividad y realización práctica de las recíprocas prestaciones estipuladas; debe tratarse, en todo caso, de requisitos razonables que guarden la adecuada relación de proporcionalidad con la finalidad perseguida”*.

Concluye el Tribunal Constitucional, con relación al establecimiento de topes impuestos exclusivamente a las cantidades que pueden deducirse por razón de los contratos de trabajo celebrados con el cónyuge o hijos menores que *“en este caso, el legislador no toma en consideración ni la realidad o efectividad de las prestaciones ni la razonabilidad o proporcionalidad de la remuneración abonada; al determinar el importe susceptible de deducción, debió el legislador ponderar no sólo la posibilidad de disminuir el importe de la deuda tributaria mediante la estipulación de remuneraciones excesivas, sino también la necesidad de que la base imponible refleje la verdadera situación patrimonial; contemplado desde esta perspectiva, el tope representado por el coste medio por empleado de la plantilla y, sobre todo, el importe del salario mínimo interprofesional aparece como un límite desproporcionado por excesivamente reducido que puede conducir a la fijación de bases imposables alejadas de la realidad”*.

Sobre las exigencias que la igualdad impone en la creación del Derecho (igualdad en la Ley) existe una muy amplia doctrina del Tribunal Constitucional según la cual, para que las diferenciaciones normativas puedan considerarse no discriminatorias *“resulta indispensable que exista una justificación objetiva y razonable, de acuerdo con criterios y juicios de valor generalmente aceptados, cuya exigencia deba aplicarse en relación con la finalidad y efectos de la medida considerada, debiendo estar presente, por ello, una razonable relación de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida...”* (STC 75/1983, FJ 2º). En definitiva, y de acuerdo con la STC 209/1988, *“las diversificaciones normativas son conformes a la igualdad, en suma, cuando cabe discernir en ellas una finalidad no contradictoria con la Constitución y cuando, además, las normas de las que la diferencia nace muestran una estructura coherente, en términos de razonable proporcionalidad, con el fin así perseguido. Tan contraria a la igualdad es, por lo tanto, la norma que diversifica por un mero voluntarismo selectivo como aquella otra que, atendiendo a la*

consecución de un fin legítimo, configura un supuesto de hecho, o las consecuencias jurídicas que se le imputan, en desproporción patente con aquel fin, o sin atención alguna a esa necesaria relación de proporcionalidad" (FJ 6º).

La posible vulneración del principio de igualdad puede, en consecuencia, venir determinada por la falta de **razonabilidad** de la medida o, lo que es lo mismo, por la falta de congruencia de ésta en relación con las finalidades pretendidas con ella, o bien por la falta de adecuación o **proporcionalidad** de los medios empleados en relación con los fines perseguidos por la norma.

Es precisamente en la subvención de empresas que contratan trabajadores por cuenta ajena con carácter indefinido donde se establece la exclusión de ayudas para la contratación de ciertos familiares. La razón obedece a la necesidad de prevenir posibles fraudes, lo cual redundaría en la mejor protección de los intereses públicos. Así se ha puesto de manifiesto en dos sucesivos informes de la Diputación General de Aragón emitidos con relación a los anteriores Decretos de Fomento de Empleo, que antes hemos reseñado.

Es evidente que **esta finalidad** (evitar posibles fraudes protegiendo así el interés público) es **razonable**. Sin embargo, **no consideramos la medida como proporcionada** al comprobar que hay otros medios más adecuados en manos de la Diputación General de Aragón para conseguir el mismo fin, por ejemplo imponiendo medios de prueba especiales que demuestren la existencia real de los contratos y la efectividad y realización práctica de las recíprocas prestaciones estipuladas o aumentando las inspecciones de control. Y debe recordarse, a este respecto, que, además de las previsiones generales de control y seguimiento de las subvenciones que resultan de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma y de la Ley 5/1996, de 31 de mayo, de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 1996 (Disposición Adicional Segunda), el propio Decreto 134/1996 prevé de modo expreso la realización periódica por el Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo de controles de seguimiento de los beneficiarios para garantizar el cumplimiento de las obligaciones impuestas, pudiendo incluso exigirse al beneficiario en la resolución de concesión de ayudas, las medidas de garantía a favor de los intereses públicos que se consideren precisas.

Pues bien, teniendo los medios de control y de garantía de cumplimiento, y la posibilidad de ampliarlos si se consideran insuficientes, parece desproporcionado excluir de las ayudas a los contratos celebrados con familiares para evitar el posible fraude. No debe olvidarse además que la Constitución garantiza el derecho a la presunción de inocencia, derecho fundamental que *"... no puede entenderse reducido al estricto campo del enjuiciamiento de conductas presuntamente delictivas, sino que debe entenderse también que preside la adopción de cualquier resolución, tanto administrativa como jurisdiccional, que se base en la condición o conducta de las personas y de cuya apreciación se derive un resultado sancionatorio para las mismas o limitativo de sus derechos..."* (STC 13/1982, FJ 2º).

Nuestra posición ha quedado claramente fijada en las dos Recomendaciones publicadas en el Boletín Oficial de Aragón con relación a los Decretos de Fomento de Empleo de 1994 y 1995. Sin embargo, por su trascendencia, consideramos necesario reiterar en este Informe Anual de 1996 nuestro criterio de que es posible, a la vista de la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional, defender la eliminación de la exclusión contenida en el apartado c) del artículo 11 del Decreto 134/1996, dado que puede suponer una vulneración del principio de

igualdad consagrado en el artículo 14 de la Constitución española, lo que implicaría la nulidad radical del precepto al amparo de lo que disponen los artículos 51.1 y 62.2 de la Ley 30/1992 y el artículo 50, 2 y 3 de la Ley de Cortes de Aragón 3/1984. Todo ello sin perjuicio de que se establezcan medidas adicionales que permitan verificar la existencia real y la efectividad de los contratos celebrados con familiares.

- Por otra parte, la resolución del Justicia de 14 de julio de 1995 contenía también un Recordatorio sobre la concurrencia de subvenciones:

"... 2º.- RECORDAR al Consejero de Economía, Hacienda y Fomento que en el supuesto de que pretenda poner en práctica el procedimiento de subvención en régimen de concurrencia competitiva previsto en el artículo 12 del Decreto 83/1995, deberá aprobar, con carácter previo, una Orden modificatoria de la de 21 de abril de 1995, en la que se incluyan una ordenación de los criterios definidos con carácter general en el artículo 12 y que sólo podrá ser de aplicación a las solicitudes que se presenten a partir de ese momento (y nunca a las presentadas con anterioridad)."

Este Recordatorio obedecía a que la concurrencia de subvenciones era regulada en el artículo 12 del Decreto 83/1995 en los siguientes términos:

"A la vista de las disponibilidades presupuestarias se podrán establecer criterios para la concesión de la subvención teniendo en cuenta la zona territorial donde se cree el puesto de trabajo, la actividad que desarrolle el solicitante, o las condiciones del trabajador"

Este artículo pretendía establecer un mecanismo que pudiera dar solución satisfactoria a los problemas detectados en la convocatoria de 1994, por el gran número de solicitudes presentadas, la escasez de recursos económicos allegados a este fin y la adopción, de facto y sin cobertura normativa, de criterios de priorización de solicitudes. Sin embargo, la Orden de 21 de abril de 1995, que desarrolló el Decreto, omitió cualquier referencia a la ordenación de los criterios de priorización previstos en el Decreto 83/1995. Esta circunstancia justificó nuestro Recordatorio.

El Consejero de Economía, Hacienda y Fomento, en informe suscrito el día 16 de octubre de 1995 aceptó nuestro Recordatorio al afirmar que *"En caso de poner en práctica el procedimiento de subvención en régimen de concurrencia competitiva previsto en el artículo 12 del Decreto 83/95, se procederá previamente a aprobar una Orden modificatoria de la de 21 de Abril de 1995, donde se incluirán una ordenación de los criterios definidos con carácter general en el artículo 12 y con aplicación a las solicitudes que contemplen la creación de empleo a partir de ese momento"*.

El artículo 19 del Decreto 134/1996, de 11 de julio, que venimos comentando, ha establecido el régimen de concurrencia competitiva para las subvenciones a conceder durante 1996. Los criterios son dos, y con el siguiente orden de prioridad:

- a) La viabilidad del proyecto.
- b) El orden de entrada de solicitudes.

La Orden de 12 de julio de 1996, del Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo, que ha determinado los programas objeto de subvención para el año 1996, no ha añadido ninguna precisión más al contenido del Decreto en este punto:

c) Plan de vivienda 1996/1999

El Decreto 71/1996, de 30 de abril, sobre el Plan de Vivienda 1996-1999 de Aragón tiene como objeto:

a) El establecimiento del marco general de aplicación sobre medidas de financiación de actuaciones protegibles en materia de vivienda para el período 1996-1999 gestionadas por la Comunidad Autónoma de Aragón a través del Instituto del Suelo y la Vivienda de Aragón en desarrollo del Real Decreto 2190/1995, de 28 de diciembre.

b) La regulación de las subvenciones para la vivienda con cargo a recursos propios de la Diputación General de Aragón.

En la Exposición de Motivos del Decreto se afirman como objetivos a solucionar por el nuevo Plan de Viviendas una serie de problemas detectados durante el desarrollo del anterior Plan. A tal efecto, se pretende:

- Incrementar las actuaciones para los estratos de población con renta más baja, mediante el fomento del régimen especial, de la vivienda de alquiler y de la concentración de las ayudas públicas en las familias con ingresos ponderados inferiores a 3,5 veces el salario mínimo interprofesional.

- Facilitar el acceso a la obtención de la primera vivienda, fundamentalmente a los jóvenes.

- Territorializar la rehabilitación en las zonas más necesitadas: cascos históricos degradados, conjuntos histórico-artísticos y núcleos rurales.

- Potenciar la rehabilitación de elementos estructurales, de valor arquitectónico y la supresión de barreras.

Este Decreto fue objeto de publicación en el Boletín Oficial de Aragón nº 53, de 10 de mayo de 1.996 y entró en vigor el día 11 del mismo mes, si bien sus efectos se aplican desde el día 1 de enero de 1996..

Existen en el Decreto 71/1996 algunas novedades fruto de la experiencia acumulada en años anteriores. Así, por hacer referencia a las más significativas, en el artículo 7, que regula las limitaciones a la facultad de disposición, se incluye una cautela con relación a los supuestos de alteración de la situación de copropiedad de una vivienda, siempre que la cuota se transmita a otro u otros copropietarios de la vivienda. Se está pensando, por ejemplo, en los supuestos de viviendas compradas por novios, que con posterioridad rompen su relación, o en los supuestos de disolución del matrimonio... Asimismo, el artículo 15 incluye de modo expreso como posibles promotores de actuaciones en rehabilitación a los usufructuarios viduales (lo que excluye a otros usufructuarios por título voluntario, circunstancia que podrá generar algún problema interpretativo a lo largo de la vigencia del plan).

Con motivo de la aplicación del Plan de Viviendas 1992-1995, y ante graves dificultades presupuestarias, el Departamento de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes, por Orden de 26 de julio de 1993 (publicada en el B.O.A. el día 30 de julio), decidió *"dejar en suspenso el plazo de admisión de solicitudes para actuaciones protegibles relativas a la adquisición de viviendas a precio tasado y de las subvenciones personales para la adquisición o adjudicación de este tipo de viviendas"*.

Ante la confusión que produjo esta medida de suspensión entre los ciudadanos afectados respecto a su situación jurídica. Por ello, nuestra Institución, tras estudiar el problema decidió efectuar la siguiente Recomendación:

"A nuestro juicio si el Real Decreto 1932/1991, de 20 de diciembre, sobre medidas de financiación de actuaciones protegibles en materia de viviendas del Plan 1992-1995, se proyecta sobre un ámbito temporal cuatrienal, al igual que el Decreto 15/1992, de 18 de febrero, de la D.G.A., la carencia

de crédito presupuestario por consunción del consignado a tal finalidad (Vid. Expte. DI-981/94-F) puede justificar la Orden de suspensión por imperativo del artículo 60 de la Ley General Presupuestaria y 38 de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón, pero ello no significa la derogación de las normas reglamentarias.

Ello no empece que respecto de aquellas personas que, durante el ámbito de vigencia de las citadas normas, realicen actuaciones que constituyan el supuesto de hecho que da lugar al derecho a las ayudas previstas, en el momento en que se habilite el correspondiente crédito presupuestario, deberá procederse a levantar la suspensión, pudiendo proceder a formular solicitudes y, en su caso, ver reconocido su derecho, dado que al suspenderse el plazo el mismo no ha finado.

Incluso si la dotación de crédito presupuestario se realiza con posterioridad a 1995, lo que esperamos que no suceda, en la nueva normativa debería contemplarse en una disposición transitoria la situación de los afectados por la referida Orden de 26 de julio de 1993.

Así lo exigen la seguridad jurídica (art. 9.3 C.E.) y el principio de igualdad (art. 14 C.E.), dado que lo contrario supondría dejar sin ayudas a unos ciudadanos que han adquirido sus viviendas en un lapso de tiempo vigente e inaplicada una normativa, mientras que otros antes y después en semejante situación sí las han percibido o las percibirán.

Si la intervención del Justicia suele ser ex post facto, en este caso las circunstancias permiten actuar "ante facto" y señalar a la Administración lo que, a nuestro juicio se deriva de la citada Orden de suspensión, al objeto de que en su momento sea tenido en cuenta y se informe además a los ciudadanos con la debida publicidad".

El Departamento de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes rechazó parcialmente esta Recomendación, precisamente en lo relativo a la apertura de un nuevo plazo de admisión de solicitudes de ayuda para estas viviendas a precio tasado.

El nuevo Decreto que estamos comentando tampoco recoge una Disposición Transitoria que pueda dar cobertura a las solicitudes generadas durante el tiempo de suspensión del plazo de admisión de instancias, circunstancia que debemos poner de relieve a las Cortes de Aragón.

d) Federaciones deportivas aragonesas

El Decreto 135/1996, de 11 de julio, tiene como objeto la modificación del Decreto 181/1994, por el que se regulan las Federaciones Deportivas Aragonesas, en un aspecto concreto cual es el de la eliminación de la limitación impuesta al mandato de los Presidentes de las Federaciones Deportivas Aragonesas, establecida en un máximo de tres periodos consecutivos de forma ininterrumpida, cualquiera que hubiera sido la duración efectiva de los mismos. Esta limitación desaparece con la reforma introducida por el Decreto aquí comentado, quedando en manos de las propias Federaciones la decisión respecto a los mandatos de los Presidentes, dada su naturaleza de asociaciones privadas (si bien actúan por delegación funciones públicas).

Es necesario poner de manifiesto que el Decreto 181/1994, de 8 de agosto (B.O.A. nº 100, de 22 de agosto), modificado por el que venimos comentando fue objeto de una Recomendación Formal de nuestra Institución, publicada en el Boletín Oficial de Aragón nº 136, de 14 de noviembre de 1994, del siguiente tenor literal:

*“Efectuar **RECOMENDACION FORMAL** a la Diputación General de Aragón para que modifique los artículos octavo, decimoctavo, apartado 3º, decimonoveno, apartado 1º, párrafos d) y e) y apartado 2º y vigesimotercero, apartado b) del Decreto 181/1.994, de 8 de agosto, por las razones que han sido expuestas.”*

Esta Recomendación no fue contestada por la Diputación General de Aragón. La aprobación del Decreto 135/1996 podía haber constituido un buen vehículo para recoger nuestras propuestas. Lamentamos que no haya sido así.

e) Venta en rebajas

El Decreto 103/1996, de 11 de junio, tiene como objeto completar la regulación de la venta en rebajas, cuyo marco normativo general está constituido por la Ley de Cortes de Aragón 9/1989, de ordenación de la actividad comercial en Aragón, en la cual se establece el régimen jurídico de la venta en rebajas y los requisitos esenciales para que pueda utilizarse dicho término en las actividades de promoción llevadas a cabo por los comerciantes -artículos 41 a 43-, y por la Ley estatal 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del Comercio Minorista, que establece la duración de dos temporadas de rebajas anuales, cuyas fechas concretas serán fijadas por la Comunidad Autónoma.

El contenido de este Decreto 103/1996 muestra un evidente ejemplo de pervivencia de deficiencias de técnica legislativa en la ordenación de su parte final, no obstante la atención que dedicamos a esta materia en nuestros anteriores Informes anuales. Si bien estos defectos de técnica legislativa parecen haber disminuido en los últimos tiempos, lo que pone de manifiesto el esfuerzo del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales por mejorar la calidad de nuestras normas, no deja de ser, por desgracia, todavía habitual detectar estos problemas en las normas aragonesas.

El Decreto 103/1996 incurre en un evidente error al incluir en su parte final, a continuación de una disposición adicional cuyo contenido es adecuado a la naturaleza de las Disposiciones Adicionales, otras dos disposiciones, también denominadas “Adicionales”, cuyo contenido es propio de Disposiciones Finales. Con ello, no se observa la Instrucción de la Dirección General de Asuntos Jurídicos y Administración Autónoma del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, de 21 de diciembre de 1992, sobre “reglas de técnica legislativa de aplicación en el procedimiento de elaboración de los anteproyectos de Ley y de Decretos Legislativos” (cuyo contenido reproduce el de las “Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de Ley”, aprobadas por Acuerdo de Consejo de Ministros de 18 de Octubre de 1991), y que es aplicada por la Diputación General de Aragón también para la elaboración de disposiciones reglamentarias (esta circunstancia nos fue comunicada de modo oficial por el Consejero de Presidencia y Relaciones Institucionales en escrito de fecha 9 de noviembre de 1993, al asegurarnos que se había remitido la Instrucción a todas las unidades directivas de la Administración de la Comunidad Autónoma, con la solicitud de que fueran observadas las directrices que en la misma se fijan).

De acuerdo con la anteriormente mencionada Instrucción sobre reglas de técnica legislativa, las Disposiciones Adicionales incluyen los siguientes tipos de preceptos:

a) Los regímenes jurídicos especiales que no puedan situarse en el texto articulado (regímenes territoriales, personales, económicos o procesales, por este orden)

b) Los mandatos y autorizaciones no dirigidos a la producción de normas jurídicas

c) Los preceptos residuales que no quepan en ningún otro lugar de la nueva Ley

Por su parte, las Disposiciones Finales incluyen los siguientes tipos de preceptos (y por este orden):

a) Los preceptos que modifiquen el Derecho vigente.

b) Las cláusulas de salvaguardia del rango de ciertas disposiciones, así como de salvaguardia de disposiciones normativas o de competencias ajenas.

c) Las reglas de supletoriedad

d) Las autorizaciones y mandatos dirigidos a la producción de normas jurídicas (habilitaciones de desarrollo reglamentario, mandatos de presentación de proyectos de Ley ...)

e) Las reglas sobre la entrada en vigor de la Ley

En conclusión, la llamada Disposición Adicional Primera encajaría en el apartado d), al ser una autorización dirigida a la producción de normas jurídicas y debería haber sido denominada Disposición Final Primera. La llamada Disposición Adicional Segunda encajaría en el apartado e), al ser una regla sobre la entrada en vigor de la norma jurídica y debería haber sido denominada Disposición Final Segunda.

f) Uso indebido de la corrección de errores

La inadecuada utilización de la corrección de errores por la Diputación General de Aragón ha sido puesta de manifiesto en numerosas ocasiones por esta Institución, habiéndose llegado incluso a incorporar a los Informes anuales correspondientes a 1992 y 1994 sendos informes fonográficos sobre la cuestión. Aún a fuer de ser reiterativos debemos insistir en que la indebida utilización de la corrección de errores como sistema expeditivo de modificación de normas jurídicas nos parece una cuestión de singular gravedad porque, además de vulnerarse el principio de jerarquía normativa, se produce una importante quiebra del principio de seguridad jurídica.

Traemos a colación en este Informe algunos casos muy significativos que ponen de relieve la persistencia de la Administración de la Comunidad Autónoma en la utilización de este “recurso”:

- Decreto 280/1995, de 19 de diciembre, por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Educación y Cultura.

Este Decreto, publicado en el Boletín Oficial de Aragón nº 1 de 3 de enero de 1996, fue objeto de una corrección de errores el día 15 de enero de 1996 (B.O.A. nº 6).

En concreto, la corrección de errores se realizó en los siguientes términos:

“Advertidos errores materiales en la publicación del Decreto 280/1995, de 19 de diciembre, de la Diputación General de Aragón, por el que se aprueba la estructura orgánica del departamento de Educación y Cultura (B.O.A. número 1, de 3 de enero de 1996, se procede a su corrección:

En el artículo 11º, donde dice: ‘2. El Servicio se estructura en las siguientes Secciones:

a) Sección de Ediciones.

b) Sección de Archivos.

- c) Sección de Bibliotecas.
- d) Biblioteca de Aragón.

La Dirección de la Biblioteca de Aragón asumirá la gestión ...', debe de decir:

'2. El Servicio se estructura en las siguientes Secciones:

- a) Sección de Ediciones.
- b) Sección de Archivos.
- c) Sección de Bibliotecas.

3. Se afecta a este Servicio la Biblioteca de Aragón, cuya Dirección asumirá la gestión ...'."

En el artículo 13º.2, donde dice: 'a) Servicio de Coordinación económica', debe decir:

'a) Servicio de Coordinación de gestión'.

En el artículo 14º, donde dice: 'Artículo 14º.- Servicio de Coordinación económica.

1. El Servicio de Coordinación económica es el órgano al que corresponde la coordinación, gestión, análisis y control del desarrollo económico de los diversos Programas...', debe de decir:

'Artículo 14º.- Servicio de Coordinación de Gestión.

1. El Servicio de Coordinación de Gestión es el órgano al que le corresponde la coordinación, análisis y control del desarrollo de la gestión de los diversos Programas...'.

En el artículo 16º.2, donde dice: 'b) Sección de Deporte y Aire Libre', debe decir: 'Sección de Deporte y Tiempo Libre'.

La propia corrección de errores que venimos comentando no precisa si los errores materiales se han producido en el texto remitido para su publicación o se trata, por el contrario, de errores tipográficos o de impresión del propio Boletín Oficial. La entidad de los mismos nos hace descartar la segunda posibilidad.

El artículo 13.2 del Decreto 45/1983, de 3 de mayo, por el que se regula el Boletín Oficial de Aragón, se refiere a la manera de rectificar los errores producidos en el texto remitido para su publicación, distinguiendo entre:

a) los meros errores u omisiones materiales que no constituyan modificación o alteración del sentido de la disposición, pero cuya rectificación se estime conveniente a fin de evitar posibles confusiones. Se salvarán por los organismos respectivos, reproduciendo el Boletín Oficial de Aragón el texto o la parte necesaria del mismo con las debidas correcciones.

b) Los errores u omisiones que se deduzcan claramente del contexto de la disposición. Se rectificarán usando el mismo procedimiento que en el anterior supuesto.

c) Los errores u omisiones que no se infieran de la lectura del texto y cuya rectificación pueda suponer una real o aparente modificación del contenido o sentido de la norma. Se salvarán mediante disposiciones del mismo rango.

Dentro de estos últimos deben incluirse los errores cometidos en el Decreto analizado. Dado que su rectificación supone una evidentísima modificación de las normas (se saca a la Biblioteca de Aragón de una relación de unidades administrativas con el rango de "Sección", que configuran la estructura del Servicio del Libro, Archivos y Bibliotecas, quedando la referida unidad -Biblioteca de Aragón- "afecta al Servicio", situación al parecer distinta de la incardinación en la estructura del Servicio; se altera la denominación y competencias de un Servicio, que pasa de "Coordinación económica" a "Coordinación de gestión", concepto completamente distinto, máxime cuando las funciones del Servicio pasan desde la gestión económica a la coordinación de la gestión que realizan otras unidades y órganos administrativos), debería haberse

salvado mediante una disposición del mismo rango, de acuerdo con el antes citado artículo 13.

Sin embargo, no se ha hecho así, lo cual es criticable. La gravedad de la cuestión no se puede escapar a nadie. Es una burla de la competencia de la Diputación General y una flagrante agresión a la seguridad jurídica de los ciudadanos que se encuentran con que se cambia el nombre y funciones de un Servicio administrativo y se altera el modo de adscripción y el rango de una unidad administrativa por una anónima corrección de errores.

- Pongamos un nuevo ejemplo: El Decreto 285/1995, de 19 de diciembre, por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Economía, Hacienda y Fomento.

Este Decreto, publicado en el B.O.A. nº 4, de 10 de enero, ha sido objeto de una corrección de errores publicada en el Boletín Oficial de Aragón nº 11, de 26 de enero, que en la parte que ahora interesa señala lo siguiente:

"Advertidos errores materiales en el texto del Decreto 285/1995, de 19 de diciembre, publicado en el Boletín Oficial de Aragón número 4, de 10 de enero de 1996, se procede a su corrección:

...

En la página 151, artículo 3º.2, apartado c), donde dice: 'el Instituto Tecnológico de Aragón', debe añadirse a continuación: 'Sin perjuicio de la coordinación funcional con la Dirección General de Industria y Comercio'.

...

En la página 154, artículo 24º.2, apartado a), donde dice: 'Sección de Análisis', debe decir: 'Sección de Contabilidad Aplicada'.

En la página 156, artículo 32º.2, apartado b), donde dice: 'Sección de Inspección Técnica de Vehículos', debe decir: 'Sección de Seguridad Industrial'.

...

En la página 157, en la Disposición Derogatoria f), donde dice: 'artículos referentes a las Divisiones Provinciales', debe decir: 'Artículos referentes al Instituto Aragonés de Estadística y a las Divisiones Provinciales'.

La propia corrección de errores que venimos comentando no precisa si los errores materiales se han producido en el texto remitido para su publicación o se trata, por el contrario, de errores tipográficos o de impresión del propio Boletín Oficial. La entidad de los mismos nos hace descartar la segunda posibilidad.

Ya hemos dicho que el artículo 13.2 del Decreto 45/1983, de 3 de mayo, por el que se regula el Boletín Oficial de Aragón, se refiere a la manera de rectificar los errores producidos en el texto remitido para su publicación. A la vista del mismo debemos entender que estamos en otro supuesto de "errores u omisiones que no se infieran de la lectura del texto y cuya rectificación pueda suponer una real o aparente modificación del contenido o sentido de la norma."

Dado que las rectificaciones introducidas suponen una evidentísima modificación del contenido o sentido de la norma, debería haberse salvado mediante una disposición del mismo rango, de acuerdo con el antes citado artículo 13.

Podemos añadir más ejemplos:

- El Decreto 13/1996, de 20 de febrero, por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes, fue publicado en el B.O.A. nº 26, de 4 de marzo.

Este Decreto ha sido objeto de una corrección de errores publicada en el Boletín Oficial de Aragón nº 36, de 27 de

marzo de 1996, que en la parte que ahora interesa señala lo siguiente:

"Advertidos errores materiales en el texto del Decreto 13/1996, de 20 de febrero, publicado en el Boletín Oficial de Aragón número 26, de 4 de marzo de 1996, se procede a su corrección:

En la página 1034, artículo 19.1, debe añadirse un segundo párrafo en los siguientes términos: 'Ensayo y análisis de los materiales de construcción: Toma de muestras, ensayos "in situ", ensayos físicos y mecánicos, análisis químico. Trabajos de investigación y puesta a punto de nuevos métodos de ensayo, en colaboración con los Comités Técnicos de Normalización'.

La propia corrección de errores que venimos comentando no precisa si los errores materiales se han producido en el texto remitido para su publicación o se trata, por el contrario, de errores tipográficos o de impresión del propio Boletín Oficial. La entidad de los mismos nos hace descartar la segunda posibilidad.

Procede reiterar lo antes expuesto sobre la inaplicación del procedimiento previsto en el artículo 13.2 del Decreto 45/1983, de 3 de mayo, por el que se regula el Boletín Oficial de Aragón. Dado que la rectificación de estos errores supone una evidentiísima modificación de las normas -al añadirse nuevas funciones entre las que corresponden al Laboratorio para la Calidad de la Edificación- se debía haber salvado con norma del mismo rango: un Decreto.

- Singular relevancia tiene la rectificación de errores realizada en el Decreto 197/1996, de 29 de octubre, por el que establece el procedimiento para la liquidación de las Cámaras Agrarias Locales extinguidas y la atribución de su patrimonio.

Este Decreto, publicado en el Boletín Oficial de Aragón nº 134, de 11 de noviembre de 1996, ha sido objeto de una corrección de errores el día 20 de noviembre de 1996 (B.O.A. nº 138).

En concreto, esta corrección de errores se realizó en los siguientes términos:

"Advertido error en el texto remitido para la publicación del citado Decreto inserto en el 'Boletín Oficial de Aragón' número 134, de 11 de noviembre de 1996, se procede a formular la siguiente rectificación:

En la página 4901 donde dice: 'DISPOSICION FINAL', debe decir: 'DISPOSICIONES FINALES'.

En el primer párrafo debe añadirse: 'Primera'.

A continuación debe añadirse: 'Segunda.- El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el "Boletín Oficial de Aragón"'. "

No es necesario insistir en la notoria **modificación de la eficacia de la norma en el tiempo** que comporta esta corrección de errores, al hacerla entrar en vigor al día siguiente de su publicación, en lugar de a los veinte días, como correspondía -ante la falta de previsión en otro sentido por el Decreto comentado- de acuerdo con el artículo 31.1 de la Ley de Cortes de Aragón 1/1995, del Presidente y del Gobierno de Aragón, Por ello, y de acuerdo con el tantas veces citado artículo 13 del Decreto 45/1983 **debería haberse salvado mediante una disposición del mismo rango.**

Sin embargo, no se ha hecho así, lo cual es criticable. La gravedad de la cuestión no se puede escapar a nadie. Es una burla de la competencia de la Diputación General y una flagrante agresión a la seguridad jurídica de los ciudadanos que

se encuentran con que se modifica con carácter retroactivo la fecha de entrada en vigor de una norma jurídica **por una anónima corrección de errores.** Así, una norma que debía entrar en vigor el día 1 de diciembre, pasa -en virtud de una corrección realizada en día 20 de noviembre- a tener vigencia retroactivamente desde el día 12 de noviembre.

- Los Decretos hasta ahora citados no agotan el cúmulo de irregularidades cometidas por la Diputación General de Aragón en esta materia. Cabe citar otros ejemplos significativos, como la corrección de errores realizada el día 4 de marzo de 1996 (B.O.A. nº 26) al **Decreto 8/1996, de 30 de enero**, por el que se establece un régimen de ayudas para el fomento del asociacionismo agrario; y la corrección de errores realizada el día 20 de noviembre de 1996 (B.O.A. nº 138) al **Decreto 198/1996, de 29 de octubre**, sobre traspaso de funciones y servicios ejercidos por el Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo en materia de Servicios Sociales al Instituto Aragonés de Servicios Sociales. En ambos casos, las deficiencias apreciadas en las correcciones de errores realizadas son del mismo tenor que las antes denunciadas, modificándose de modo sustancial el contenido de los Decretos.

g) Deficiencias variadas

a') Los Decretos 4/1996, de 30 de enero, por el que se aprueba la estructura orgánica del departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo y 14/1996, de 20 de febrero, por el que se aprueba la estructura orgánica del Instituto del Suelo y la Vivienda de Aragón.

En estos dos Decretos se incluyen unidades administrativas denominadas "Direcciones", que dependen de Servicios y en las que se integran Secciones, sin especificar la incardinación de estas Direcciones en el esquema definido por el artículo 34 de la Ley 3/1984, vigente en el momento de aprobación de los mismos (Direcciones Generales, Servicios, Secciones, Negociados u otros órganos de rango equivalente).

Esta circunstancia ha sido ya comentada en el Informe Anual correspondiente a 1995 con motivo de la creación de las "Divisiones" con un sentido similar al de estas "Direcciones"

b') Los Decretos 131/1996, de 24 de junio por el que se modifica parcialmente el Decreto 256/1995, por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Agricultura y Medio Ambiente y el Decreto 279/1995, de 19 de diciembre, por el que se regula el procedimiento para la autorización de las instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de la energía eólica, incurren en el mismo defecto. Las Exposiciones de Motivos de ambos Decretos consideran a los Reales Decretos de traspaso de funciones, servicios y medios como conferidores de "competencias". Valga por los dos el botón de muestra del Decreto 279/1995, cuya Exposición de Motivos afirma en su párrafo sexto:

"...y las competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de Industria, Energía y Minas, establecidas mediante los Reales Decretos 2596/82 de 24 de julio y 539/84 de 8 de febrero sobre transferencias de competencias, funciones y servicios de la Administración del Estado a la Diputación General de Aragón....".

Pues bien, es sabido que la distribución competencial se articula a través de previsiones constitucionales y estatutarias, y que esta reordenación competencial precisa un reparto de bienes, servicios, personal, y recursos financieros. De esta forma, como también es sabido, se han establecido Comisiones Mixtas de composición paritaria en el seno de las cuales se

decide el contenido de las transferencias; pero este contenido ha de referirse al de los medios funcionales, instrumentales y materiales para el ejercicio de aquellas competencias que se reconocen en los Estatutos, o que el Estado, por iniciativa legislativa y en el ámbito del artículo 150 de la Constitución Española pueda atribuir, transferir o delegar a la Comunidad Autónoma.

c') De índole menor son otras cuestiones tales como los defectos de concordancia gramatical apreciados en el **Decreto 139/1995, de 26 de julio**; las erratas apreciadas en este mismo Decreto y que no han sido subsanadas por corrección de errores (se cita un supuesto Decreto 255/1996 en vez del correcto que es el Decreto 255/1995); o la, en nuestra opinión, inadecuada utilización del término "etc." en el artículo 2 del **Decreto 130/1996, de 24 de junio**, sobre ayudas económicas a las Pequeñas y Medianas Empresas en la Comunidad Autónoma de Aragón.

1.2. EXPEDIENTES REFERIDOS A OTRAS DISPOSICIONES

De las **10 recomendaciones formales** realizadas a lo largo del año en el Departamento de Tutela del Ordenamiento Jurídico Aragonés, **siete de ellas** han tenido como objeto Ordenes de los diversos Departamentos de la Diputación General de Aragón. **Seis de las mismas han sido objeto de publicación en el Boletín Oficial de Aragón**, conforme preceptúa el artículo 34 de la Ley reguladora de la Institución del Justicia de Aragón.

Dos de las Recomendaciones han sido aceptadas (si bien una sólo en parte), una no ha sido contestada y las otras cuatro se encuentran pendientes de contestación en estos momentos.

1.2. A) Expediente D III - 98/95 - TOJA

Orden de 29 de septiembre de 1995, sobre recolección de setas en la Comunidad Autónoma de Aragón en la temporada 1995-1996.

Esta Orden del Departamento de Agricultura y Medio Ambiente fue publicada en el B.O.A. nº 123, de 13 de octubre de 1995. El día 14 de febrero nos dirigimos al Consejero de Agricultura y Medio Ambiente haciendo la siguiente Recomendación:

"PRIMERA.- La citada Orden tiene como objeto básico, según se afirma en su Exposición de Motivos, la adopción de medidas que garanticen la conservación de las especies de hongos que viven en estado silvestre y la preservación de sus hábitats. La regulación establecida tiene un ámbito de aplicación general a todo el territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón, según se dispone en el artículo 1º: "Todo terreno en el que vegeten de forma natural especies de hongos, cuyas setas sean motivo de recolección, como pueden ser: Montes, bosques, prados, riberas y eriales". Esta definición incluye terrenos no sólo de titularidad pública, sino también privada.

SEGUNDA.- El artículo 149.1.23 de la Constitución Española atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre legislación básica en materia de protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección, así como también sobre legislación básica en materia de montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias.

La Comunidad Autónoma de Aragón, por su parte, ostenta competencias en materia de montes, aprovechamientos y servicios forestales, vías pecuarias, pastos y espacios naturales protegidos, en el marco de la legislación básica del Estado (artículo 35.1.10 del Estatuto de Autonomía de Aragón) y en materia de normas adicionales de protección del medio ambiente (artículo 36.1.6); estas competencias las ejerce a través del Departamento de Agricultura y Medio Ambiente, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1º del Decreto 256/1995, de 26 de septiembre, por el que se aprobó la estructura orgánica de este Departamento.

TERCERA.- El otro punto de partida para el análisis de la Orden es el artículo 33 de la Constitución Española, que reconoce el derecho a la propiedad privada, afirmandose que la función social de este derecho delimitará su contenido de acuerdo con las leyes. Como corolario de su reconocimiento, y de forma solemne, el artículo 53 de nuestra Carta Magna proclama que este derecho, como el resto de los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo segundo del Título I de la CE, vincula "...a todos los poderes públicos. Sólo por Ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades..."

Nos encontramos, en consecuencia ante una materia en la que el Reglamento independiente de la Ley ha quedado formalmente (por mandato constitucional) excluido de nuestro Derecho. Para que un Reglamento (como la presente Orden) pueda entrar en precisiones que afecten al derecho de propiedad se requiere la existencia de una habilitación legal expresa. Como ha señalado el Tribunal Constitucional en numerosas sentencias (entre otras, la de 15 de abril de 1991):

"El Gobierno no puede crear derechos ni imponer obligaciones que no tengan su origen en la Ley, al menos de una manera mediata, a través de una habilitación".

CUARTA.- El principal problema a analizar, como hemos apuntado antes, es el del ámbito de aplicación.

Recordemos que el artículo 1 de la Orden dispone que ésta es de aplicación a todo terreno en el que vegeten de forma natural especies de hongos, cuyas setas sean motivo de recolección, citándose por la norma, a modo de ejemplo, los montes, bosques, riberas, prados y eriales. Este precepto se debe completar con los artículos 4 y 5 que hacen referencia a los montes (tanto los gestionados por la Diputación General de Aragón como los no gestionados por ella, con independencia de su titularidad) y a los Espacios Naturales Protegidos.

A la vista de todos estos preceptos, cabe distinguir varios ámbitos distintos sobre los que actúa el contenido de la Orden aquí examinada:

1.- Por una parte, la Orden es de aplicación a los **Montes**, en sentido estricto, es decir, tal como los define el artículo 1 de la Ley de Montes: "es monte todo terreno en el que vegeten especies arbóreas, arbustivas, de matorral o herbáceas, sea espontáneamente o procedan de siembra o plantación, siempre que no sean características del cultivo agrícola o fueren objeto del mismo".

A estos terrenos será de aplicación predominante la Ley y el Reglamento de Montes.

2.- La Orden es también de aplicación a los **Espacios Naturales Protegidos**, definidos y regulados

por la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre.

3.- Finalmente la Orden es aplicable a todos los demás terrenos en los que vegeten setas de forma natural, dentro de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Estos terrenos serán, preferentemente, de propiedad privada, aunque también pueden ser de titularidad pública (Ayuntamientos, Diputaciones, Estado o la propia Comunidad Autónoma de Aragón). Así, esta Orden será de aplicación, por ejemplo, a las pequeñas plantaciones agrícolas de chopos, a los rastrojos fruto de la recolección agrícola, a los parajes yermos; en definitiva, está incidiendo en propiedades a las que no alcanzan las limitaciones que pudieran derivar de la legislación de montes o de espacios naturales.

QUINTA.- Nos encontramos, por tanto, ante una regulación aplicable a toda clase de terrenos y en la que se establecen limitaciones para uno de los posibles aprovechamientos de los mismos (recolección de setas) lo cual afecta al Derecho de propiedad, sometido a reserva de Ley.

Es preciso comprobar si la norma respeta o no dicha reserva de Ley y si, por ende, el rango de la misma es el adecuado.

- La primera cuestión se centra en verificar si la actuación del Departamento de Agricultura y Medio Ambiente respeta materialmente el sistema constitucional de protección del derecho de propiedad en todos los casos a que se extiende la Orden analizada.

- La segunda cuestión consiste en determinar si es posible, a la vista de la legislación aragonesa aplicable, que atribuya a la Diputación General el ejercicio de la potestad reglamentaria (artículo 23 E.A.A. y artículo 29 de la Ley 1/1995, del Presidente y del Gobierno de Aragón), que un Consejero pueda aprobar una norma de características tales como la que estamos examinando. A ello se puede responder, como primera aproximación, que, de acuerdo con la citada Ley 1/1995, el ejercicio de la potestad reglamentaria por los Consejeros queda limitado a los supuestos en que les habilite para ello una Ley o un Decreto aprobado por la propia Diputación General (artículo 29.1).

Dada la relación existente entre ambos aspectos, los analizaremos conjuntamente, al estudiar cada tipo de terreno según la sistemática antes expuesta.

SEXTA.- Nos referiremos en primer lugar a los terrenos sometidos a la legislación de Montes.

La Ley de Montes de 8 de junio de 1957 distingue, según quien sea su propietario, las siguientes clases de terrenos forestales:

- Montes de titularidad pública. Estos, a su vez, pueden ser de utilidad pública, en cuyo caso se habla de montes catalogados (arts. 2 y 6 de la Ley de Montes) o no.

- Montes de propiedad privada que, a su vez, pueden ser protectores (art. 7 de la Ley de Montes) o no.

Esta cuádruple distinción es importante a efectos de determinar el aprovechamiento de estos terrenos:

a) Si se trata de montes de propiedad particular no protectores, su aprovechamiento puede regularse, con vistas a la protección de esos predios, y por exigencias de la economía regional, mediante Decreto aprobado por la Diputación General (art. 30 de la Ley de Montes). La

Orden que estamos examinando carece, en consecuencia, de rango para incidir en montes privados que no tengan el carácter de protectores al no existir, por otra parte, ninguna norma legal o reglamentaria por la que pueda entenderse habilitado el Consejero de Agricultura y Medio Ambiente para aprobar la presente regulación de la recogida de setas en este ámbito concreto.

Por consecuencia, nos encontramos con una Orden que vulnera el principio de jerarquía normativa al no respetar lo dispuesto en la Ley de Montes pretendiendo regular un ámbito que corresponde normar a la Diputación General por Decreto, haciendo además uso de la potestad reglamentaria sin estar previamente habilitada para ello, todo lo cual conlleva su nulidad de pleno derecho en lo referente a este extremo, en conformidad con el artículo 30.3 de la Ley de Cortes de Aragón 1/1995. Lógicamente, el campo de aplicación que le asigna el artículo 5 de la Orden debe de ser reducido en consonancia con lo expuesto.

b) Si se trata de montes privados protectores, la Ley de Montes impone que, en todo caso, se aprovecharán con sujeción a planes técnicos elaborados por el Departamento de Agricultura (artículo 30.3). Estos planes técnicos para montes protectores deben elaborarse conforme a los artículos 206 y siguientes del Reglamento de Montes, y en ellos cabría incluir lo referente a la recogida de setas. En concreto, estos dos artículos exigen:

- poner de manifiesto a los propietarios de esos montes, durante 15 días los proyectos de planes técnicos.

- otorgar un plazo igual para que los propietarios presenten las alegaciones que estimen oportunas.

- contener un esquema de los elementos básicos indispensables para un posible y futuro desarrollo hacia verdaderos proyectos de ordenación.

- que tengan una duración de 10 años.

De la lectura de la Orden es obvio que no se cumplen de forma objetiva los dos últimos requisitos puesto que su vigencia parece ser anual (limitada a la campaña 95/96, según resulta del encabezamiento, aunque no del articulado) y se limita, básicamente, a tipificar prohibiciones y a regular su ámbito de aplicación. Respecto de la audiencia a los interesados, nada dice la Orden, debiendo entenderse que no se ha llevado a efecto tal previsión.

Procede pues afirmar que esta Orden no puede incidir en los Montes Privados Protectores por no cumplir los requisitos que exige la legislación forestal sobre elaboración de planes técnicos, vulneración que acarrea su nulidad de pleno derecho en lo referente a este extremo, en conformidad con el artículo 30.3 de la Ley de Cortes de Aragón 1/1995. Lógicamente, el campo de aplicación que le asigna el artículo 5 de la Orden debe de ser reducido en consonancia con lo expuesto.

c) Si se trata de monte público, pero no catalogado, su aprovechamiento debe realizarse conforme a la normativa expuesta para los montes particulares, según dispone el artículo 226 del Reglamento de Montes. En consecuencia, es posible establecer limitaciones o restricciones a su aprovechamiento pero sólo mediante Decreto, de acuerdo con el artículo 30.1 de la Ley (salvo que, por la importancia de un monte concreto, se decida regular su aprovechamiento a través de un Plan de Ordenación o un Plan Técnico, según resulta del artículo 30.2 de la Ley y artículo 209 del Reglamento de Montes). La conclusión es la misma que ya hemos señalado en el apartado a): esta

Orden no puede incidir en los Montes Públicos no catalogados pues vulnera el principio de jerarquía normativa al no respetar lo dispuesto en la Ley de Montes pretendiendo regular un ámbito que corresponde normar a la Diputación General por Decreto, haciendo además uso de la potestad reglamentaria sin estar previamente habilitada para ello; todo lo cual conlleva su nulidad de pleno derecho en lo referente a este extremo, en conformidad con el artículo 30.3 de la Ley de Cortes de Aragón 1/1995. Lógicamente, el campo de aplicación que le asigna el artículo 5 de la Orden debe de ser reducido en consonancia con lo expuesto.

d) Si se trata de monte público catalogado, el artículo 4 de la Orden examinada considera de aplicación la regulación en ella contenida a estos montes en defecto de previsiones en tal sentido en el Plan Anual de Aprovechamientos.

El artículo 29.2 de la Ley de Montes dispone que "Los montes del Catálogo se someterán a proyectos de ordenación económica y, en tanto éstos no sean aprobados, se aprovecharán con arreglo a planes técnicos adecuados". Los artículos 212 y siguientes del Reglamento de Montes regulan el procedimiento de elaboración de estos planes técnicos de aprovechamiento, anuales o periódicos, declarándose en el artículo 212 que no se autorizará ningún aprovechamiento en montes catalogados que no se halle incluido en un plan anual o periódico ya aprobado.

La regulación de la Orden que aquí examinamos es supletoria de lo que a efectos del aprovechamiento de las setas dispongan los Planes Anuales vigentes. Parece posible, a la vista de la legislación de montes, complementar a través de un instrumento como la presente Orden dicha regulación para los montes catalogados en los que no existan estos aprovechamientos.

En consecuencia, y con relación a los montes, la Orden únicamente puede ser aplicada a los Montes Públicos Catalogados, y sólo supletoriamente, en caso de falta de regulación del aprovechamiento de las setas en los Planes Anuales existentes.

SEPTIMA.- *El siguiente ámbito a analizar es el relativo a los Espacios Naturales Protegidos al que se refiere el artículo 5, párrafo 2º de la Orden en cuestión.*

Los Espacios Naturales Protegidos vienen regulados en la Ley 4/1989, de 27 de marzo, distinguiéndose cuatro grandes categorías:

- Parques
- Reservas Naturales
- Monumentos Naturales
- Paisajes Protegidos

En Aragón existen diversos espacios protegidos. En concreto y a modo de ejemplo, dentro del ámbito de la Ley 4/1989 (y con independencia de otras áreas protegidas al amparo de diferentes normativas: patrimonio cultural...) podemos citar dos espacios de rango nacional (el Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido y el Sitio Natural de San Juan de la Peña) y otros seis de carácter regional (Parque Natural de la Dehesa del Moncayo, Parque de la Sierra y Cañones de Guara, Parque Natural de Posets-Maladeta, Monumento Natural de los Glaciares Pirenaicos, Reserva Natural de los Galachos de la Alfranca de Pastriz, La Cartuja y el Burgo de Ebro y Paisaje Protegido de los Pinares de Rodeno).

El instrumento jurídico adecuado para la regulación de la gestión de los recursos naturales en estos espacios es el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (P.O.R.N.). El artículo 4 de la Ley 4/1989 establece el contenido mínimo que debe tener todo P.O.R.N. A esto hay que añadir que el artículo 7 del Decreto 129/1991, de 1 de agosto, de la Diputación General de Aragón, por el que se regula el procedimiento de aprobación de estos Planes, exige que todo P.O.R.N. sea aprobado por Decreto de la Diputación General de Aragón.

El otro instrumento jurídico para la ordenación de los Espacios Naturales Protegidos son los Planes Rectores de Uso y Gestión. Su aprobación corresponde a la Diputación General por Decreto, según resulta del artículo 19 de la Ley 4/1989 en relación con el artículo 29 de la Ley de Cortes de Aragón 1/1995, del Presidente y del Gobierno de Aragón.

En la actualidad no hay aprobado por la Diputación General de Aragón todavía ningún Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, si bien existe un Plan Rector de Uso y Gestión: el de la Dehesa del Moncayo aprobado por Decreto 31/1990, de 6 de marzo (hay además otro, para Ordesa y Monte Perdido, aprobado por Real Decreto estatal 409/1995, de 17 de marzo).

La Orden examinada podría entenderse dictada, en desarrollo y en virtud de habilitación expresa en tal sentido, como un complemento de los P.O.R.N. o de los Planes Rectores de Uso y Gestión aprobados, y siempre reducida al ámbito estricto de estos Espacios. El problema es que, por una parte los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales no existen y en el único caso en que existe un Plan Rector de Uso y Gestión (Dehesa del Moncayo), el artículo 3.4.b) del Decreto 31/1990, que contempla la recogida de setas para consumo propio y sin fines de comercialización, permite su realización sin que se produzca una alteración o deterioro de las condiciones del espacio natural, todo ello mientras no se produzca la regulación de esta recogida. Esta previsión, unida a la falta de habilitación expresa al Departamento de Agricultura para el desarrollo de la citada regulación, conlleva la verificación de la falta de rango de la Orden para ordenar la recogida de setas, también en el ámbito concreto de la Dehesa del Moncayo.

Por otra parte, en ninguna de las normas por las que se declaran los diversos espacios naturales protegidos en nuestra Comunidad Autónoma (entre otras, Leyes 2/1990, 14/1990, 5/1991, Decreto 91/1995... existe ninguna habilitación al Departamento de Agricultura y Medio Ambiente para acometer esta regulación al margen de los P.O.R.N. o de los Planes Rectores de Uso y Gestión, en su caso. Como botón de muestra basta citar el reciente Decreto 91/1995 por el que se declara el Paisaje Protegido de los Pinares de Rodeno, y que exige tajantemente en su artículo 2.2 que "cualquier actuación en el Paisaje... deberá ser prevista en el Plan Rector de Uso y Gestión, cuya aprobación corresponde a la Diputación General...". Por todo ello carece absolutamente de sentido la previsión del artículo 5, párrafo 2º en esta materia.

Ante la falta de habilitación expresa legal o reglamentaria para desarrollar estas normas sobre aprovechamiento de las setas en el ámbito de los espacios naturales (exigida por el artículo 29 de la Ley 1/1995, del Presidente y

del Gobierno de Aragón), la conclusión no puede diferir de la que venimos señalando con anterioridad:

Esta Orden no puede incidir en los Espacios Naturales Protegidos pues vulnera el principio de jerarquía normativa al hacer uso de la potestad reglamentaria sin estar previamente habilitada para ello, lo que conlleva su nulidad de pleno derecho en lo referente a este extremo, en conformidad con el artículo 30.3 de la Ley de Cortes de Aragón 1/1995. Lógicamente, el campo de aplicación que le asigna el artículo 5 de la Orden debe de ser reducido en consonancia con lo expuesto.

Al margen de lo anterior, podemos encontrar en nuestra Comunidad otras normas que establecen mecanismos de protección de diversas áreas geográficas por razones distintas de la estricta protección de la naturaleza. Tal es el caso de las normas de ordenación del territorio. Como ejemplo característico podemos examinar la Ley de Medidas para la Ordenación Integral del Somontano del Moncayo, en cuyo artículo 5 se prevé la aprobación de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, competencia que corresponde, como en los anteriores casos a la Diputación General, no existiendo tampoco cauce para que el Departamento de Agricultura apruebe una norma desconectada del Plan.

OCTAVA.- Excluida la conexión de la Orden estudiada con la protección de Espacios Naturales, debemos analizar, siguiendo con la Ley 4/1989, si es posible entroncarla con la protección de la *flora silvestre*. El artículo 26 de esta Ley encomienda a las Administraciones Públicas la adopción de las medidas necesarias para garantizar la conservación de las especies de la flora y la fauna, que viven en territorio español sin distinguir su titularidad. A tal efecto, las Comunidades Autónomas y el Estado podrán crear Catálogos de Especies Amenazadas (artículo 30).

La Diputación General de Aragón aprobó por Decreto 49/1995, de 28 de marzo, el Catálogo de Especies Amenazadas de Aragón. Dentro de las Especies en él protegidas no se hace mención, en cumplimiento de su propio artículo 7.1.a), de la denominación científica y los nombres vulgares de todas y cada una de las clases de setas que la Orden estudiada pretende proteger. Sin embargo, el artículo 5 de este mismo Decreto permite al Consejero de Medio Ambiente (hoy Agricultura y Medio Ambiente), la inclusión en el Catálogo de aquellas especies que necesiten una especial protección.

Al amparo de esta previsión, el Departamento de Agricultura y Medio Ambiente podía haber incluido en el Catálogo de Especies Amenazadas de Aragón, por medio de la Orden aquí examinada, todas las clases de setas que hubiera considerado oportuno para su posterior protección. Sin embargo, lo que se ha hecho es establecer directamente normas de protección para toda clase de setas susceptibles de recolección.

La inclusión de una especie en el Catálogo obliga a redactar un Plan de Recuperación, de Conservación del Hábitat o de Manejo según que la especie en cuestión esté "en peligro de extinción", sea "sensible a la alteración de su hábitat" o "vulnerable", o de "interés especial". La aprobación de cualquiera de estos instrumentos de protección debe hacerse por Decreto de la Diputación General, como titular de la potestad reglamentaria. Valgan como ejemplos los Decretos 184/1994, de protección del Que-

brantahuesos y 239/1994, de protección de la *Borderea Chouardii*.

En definitiva, nos encontramos con una Orden que establece un sistema de protección de diversas especies de setas no catalogadas, por lo que carece de encaje también por esta vía. Además, aún en el supuesto de que estuvieran incluidas en el Catálogo, su protección debería haberse hecho por Decreto y no por Orden. Nuevamente podemos afirmar que la Orden vulnera el principio de jerarquía normativa al hacer uso de la potestad reglamentaria sin estar previamente habilitada para ello, lo que conlleva su nulidad de pleno derecho en lo referente a este extremo, en conformidad con el artículo 30.3 de la Ley de Cortes de Aragón 1/1995. Lógicamente, el campo de aplicación que le asigna el artículo 5 de la Orden debe de ser reducido en consonancia con lo expuesto.

NOVENA.- Para terminar de examinar el ámbito de aplicación de la Orden, nos queda referirnos a todos los demás terrenos (aparte de los Montes, los Espacios Naturales Protegidos y los demás espacios objeto de una especial protección) en los que vegeten setas de forma natural, dentro de la Comunidad Autónoma de Aragón.

A modo de ejemplo, recordemos que pueden surgir setas en rastros agrícolas, terrenos yermos, plantaciones de chopos... En estos terrenos, en los que no existe ninguna norma de rango legal que ampare la posibilidad de restricciones al Derecho de propiedad, a diferencia de los demás casos antes comentados, la Orden viene, por sí misma a imponer estas limitaciones singulares, de forma directa y sin amparo legal alguno. En consecuencia, en este punto la vulneración del principio de jerarquía normativa es más flagrante, si cabe, por cuanto se actúa de modo directo en contra del artículo 33 de la Constitución, de forma incomprensible.

Obsérvese que la aplicación literal de la Orden a una explotación agrícola privada en la que surgen espontáneamente setas puede suponer la imposibilidad de realizar las tareas agrícolas habituales. Véase por ejemplo el artículo 2 que prohíbe remover el suelo de forma que se altere la capa vegetal superficial (no es posible por tanto labrar, o sembrar). Las consecuencias son graves: El artículo 6 faculta a la Administración para efectuar inspecciones y reconocimientos, así como para denunciar la ejecución incorrecta de las tareas de recogida, y se apuntan posibles sanciones de acuerdo con la normativa vigente. El artículo 3 prohíbe por su parte el paso de vehículos de motor fuera de las pistas autorizadas, lo cual puede impedir también las tareas agrícolas (o el legítimo ejercicio del derecho a circular libremente por mitad de una finca rústica de propiedad de uno mismo).

Creemos que es suficiente con los ejemplos puestos para resaltar la incongruencia de la regulación establecida, al margen de su evidente falta de respeto a la Constitución.

DECIMA.- Para terminar de analizar el ámbito de aplicación nos queda examinar un supuesto concreto: si esta Orden puede aplicarse en los terrenos de propiedad de la Comunidad Autónoma de Aragón (fuera de los casos de montes y espacios naturales protegidos).

a) En primer lugar nos referiremos a los bienes que integran el patrimonio agrario de la Comunidad Autónoma, gestionados por el Departamento de Agricultura y Medio Ambiente y regulados por la Ley 14/1992, de 28 de

diciembre. En esta Ley, las restricciones o limitaciones que pudieran imponerse a los bienes que integran el Patrimonio, al amparo del artículo 12 en relación con el artículo 4.1.g) (que señala como uno de los fines de la Ley la protección del ecosistema y el medio ambiente), deberían ser impuestas por la Diputación General mediante Decreto (de acuerdo con la Disposición Final de la misma).

b) Con relación a los **restantes bienes de la Comunidad Autónoma**, recordemos que, en aplicación de la Ley de Patrimonio, éstos pueden ser patrimoniales o demaniales. En todo caso, para el ejercicio de las facultades y funciones dominicales en los casos en que la competencia no corresponda a las Cortes de Aragón o a la Diputación General, el Departamento competente será el de Economía y Hacienda (hoy Economía, Hacienda y Fomento) y no el de Agricultura y Medio Ambiente (art. 8 de la Ley de Patrimonio). Pero además, existen una normas específicas en la legislación de patrimonio para el aprovechamiento de estos bienes distinguiendo si son demaniales o patrimoniales.

- Si son **bienes demaniales**, nos encontramos ante un uso privativo, puesto que la recolección de setas por una persona excluye el uso de las mismas por otras personas. Ello significa que es necesaria una concesión administrativa para su explotación en cada caso concreto (arts 21 y ss de la Ley de Patrimonio de la Comunidad Autónoma), no pudiendo una Orden del Departamento de Agricultura y Medio Ambiente (que además no tiene competencia material) autorizar su explotación con carácter general para todos los casos.

- Si se trata de **bienes patrimoniales**, su uso y explotación corresponde, bien directamente a la Administración de la Comunidad Autónoma designando el Departamento u órgano responsable, bien a través de alguna entidad dependiente de ella o bien confiriéndola a los particulares mediante contrato. Es posible que la gestión de algunos bienes patrimoniales concretos esté atribuida al Departamento de Agricultura y Medio Ambiente, en cuyo caso cabe la posibilidad de que éste disponga aspectos concretos sobre su aprovechamiento como, por ejemplo, con respecto a las setas. Lo que no es posible es que el Departamento de Agricultura y Medio Ambiente ordene el aprovechamiento de bienes patrimoniales gestionados por otros Departamentos u Organismos de ellos dependientes (por ejemplo el Instituto del Suelo y la Vivienda de Aragón) o conferidos a particulares mediante contrato, pues carece absolutamente de competencia a la vista de los artículos 8 y 68 de la Ley de Patrimonio.

En suma, no es posible (salvo la excepción citada) regular por Orden del Departamento de Agricultura y Medio Ambiente el aprovechamiento de los terrenos propiedad de la Comunidad Autónoma, ya sean demaniales o patrimoniales, por no cumplir con los requisitos de la Ley de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Aragón.

En definitiva, esta Orden vulnera el principio de jerarquía normativa también con relación al aprovechamiento de los bienes de la propia Comunidad Autónoma al establecer una regulación absolutamente extraña y desconectada de las normas contenidas en la Ley de Patrimonio Agrario y en la Ley de Patrimonio. Violación que va acompañada de la que conlleva el hacer uso de la potestad reglamentaria sin estar previamente habilitada para ello; todo lo cual implica su nulidad de pleno derecho en lo referente a este extremo, en conformidad con el artículo 30.3 de la Ley de Cortes de Aragón 1/1995.

UNDECIMA.- Todo lo expuesto pone de relieve que la Orden examinada no es aplicable a ninguno de los ámbitos pretendidos (salvo alguna contada excepción, como la de los Montes Catalogados), bien por carecer de rango o bien, en su caso (Montes Protectores), por carecer del contenido exigido por la Ley para incidir en esas propiedades.

En consecuencia esta Orden es nula de pleno derecho en su práctica totalidad por vulnerar la legislación sobre Montes, Espacios Naturales Protegidos, Patrimonio Agrario, Patrimonio de la Comunidad Autónoma, la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón y la propia Constitución Española, todo ello en aplicación del principio de jerarquía normativa que consagra el artículo 9.3 de la C.E. y el artículo 30 de la Ley 1/1995, del Presidente y del Gobierno de Aragón.

El Justicia de Aragón asume como misión específica, de acuerdo con el artículo 33.1.b) del Estatuto de Autonomía de Aragón, la tutela del ordenamiento jurídico aragonés, velando por su defensa y aplicación.

En su virtud, y en uso de las facultades conferidas en la Ley 4/1.985, de 27 de junio, resuelvo:

1º. Efectuar **RECOMENDACION FORMAL** al Excmo Sr. Consejero de Agricultura y Medio Ambiente de la Diputación General de Aragón para que derogue la Orden de 29 de septiembre de 1995, sobre recolección de setas en el territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón en la temporada 95-96 (con las salvedades expresadas con anterioridad con relación a los Montes Catalogados), por vulnerar el principio de jerarquía normativa consagrado en el artículo 9.3 de la C.E. y recogido en el artículo 30. 2 y 3 de la Ley de Cortes de Aragón 1/1995, de 16 de febrero, del Presidente y del Gobierno de Aragón, siendo nula de pleno derecho al regular el derecho de propiedad sin respetar la reserva de Ley que contiene el artículo 33 de la C.E. y establecer, sin habilitación legal o reglamentaria expresa al efecto, prescripciones contrarias o desconectadas de la legislación sobre Montes, Espacios Naturales Protegidos, Patrimonio Agrario y Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Aragón."

La Recomendación fue publicada en el Boletín Oficial de Aragón nº 21, de 21 de febrero de 1996.

La Diputación General ha aprobado el Decreto 166/1996, de 29 de agosto, por el que se regula el método de recolección de setas en los montes propios de la Diputación General de Aragón y en los declarados de utilidad pública. Este Decreto recoge de modo sustancial los argumentos contenidos en nuestra Recomendación y deroga expresamente la Orden del Departamento de Agricultura y Medio Ambiente de 29 de septiembre de 1995. Por ello, hemos de concluir que **entendemos aceptada la Recomendación.**

1.2. B) Expediente D III - 51/95 - TOJA

Orden de 20 de abril de 1995, por la que se crea el Comité Aragonés de Agricultura Ecológica y se regulan sus funciones y su composición.

El examen de esta Orden motivó que nos dirigiéramos al Departamento de Agricultura y Medio Ambiente realizando las siguientes reflexiones y recomendaciones:

"**PRIMERA.-** La citada Orden tiene como objeto básico la creación del Comité Aragonés de Agricultura Ecológica como órgano que asume las funciones de auto-

riedad de control en la materia, de acuerdo con la regulación contenida en el Reglamento (CEE) 2092/91, del Consejo, de 24 de junio, sobre producción agrícola ecológica y su indicación en los productos agrarios y alimenticios y el Reglamento (CEE) 2608/93, de la Comisión, de 23 de septiembre, por el que se modifican los anexos I, II y III del anterior.

Estos Reglamentos comunitarios contienen una serie de normas para la presentación, etiquetado, producción, elaboración, control e importación de países terceros de los productos de la agricultura ecológica. A su vez se dispone que las funciones en ellos encomendadas las realice la autoridad competente designada por los Estados miembros.

Dentro del Derecho estatal, el Real Decreto 1852/1993, de 22 de octubre, con respeto a la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional, sitúa en el ámbito de las Comunidades Autónomas la potestad para establecer la autoridad competente para ejercer esas funciones dentro de sus respectivos territorios.

SEGUNDA.- La Comunidad Autónoma de Aragón, que ostenta competencias en materia de agricultura, ganadería, e industrias agroalimentarias, de acuerdo con la ordenación general de la economía (artículo 35.1.8 del Estatuto de Autonomía de Aragón), ejerce las relativas a "agricultura ecológica" a través del Departamento de Agricultura y Medio Ambiente, en virtud de la asignación realizada por Decreto 26/1995, de 21 de febrero (asignación que inicialmente se realizó al Departamento de Agricultura, Ganadería y Montes y que, desde el Decreto de la Presidencia de la Diputación General de Aragón de 11 de julio de 1995, hay que entender referida al Departamento de Agricultura y Medio Ambiente).

TERCERA.- La Orden que estamos analizando crea un nuevo órgano administrativo dentro del Departamento de Agricultura: el Comité de Agricultura Ecológica. El primer problema que nos hemos de plantear es el de si cabe considerar subsistente a este órgano tras la aprobación de la nueva estructura orgánica del citado Departamento por Decreto 256/1995, de 26 de septiembre ya que en ella no aparece mencionado el órgano que estamos comentando. Sin embargo, el tenor de la Disposición Derogatoria de este Decreto -en la que se incluyen cuatro Decretos (166/1993, 185/1993, 223/1993 y 90/1995), sin hacer salvedad alguna en cuanto a la derogación implícita de otras normas que pudieran estar en contradicción con la nueva regulación- nos hace considerar que hay simplemente una omisión de este Comité en la nueva estructura, sin que quepa entenderlo suprimido.

CUARTA.- Establecida la vigencia de esta norma, aún después de la aprobación de la nueva estructura del Departamento de Agricultura y Medio Ambiente, debemos centrarnos en su adecuación a Derecho.

En primer término podemos decir que sorprende que se lleve a cabo la creación de un nuevo órgano administrativo a través de una Orden y no mediante Decreto.

De acuerdo con el Estatuto de Autonomía de Aragón, corresponde a la Diputación General el ejercicio de la potestad reglamentaria (artículo 23 E.A.A.). En el mismo sentido se manifiesta la Ley 1/1995, del Presidente y del Gobierno de Aragón en su artículo 29.

En el caso concreto de la creación de órganos administrativos la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón es muy tajante: su artículo 25.4 sólo faculta a los Conse-

jeros para **proponer** al Gobierno la aprobación de las normas que establezcan la estructura orgánica de su Departamento, pero nunca para crear directamente los órganos.

Por su parte, el ejercicio de la potestad reglamentaria por los Consejeros quedaría limitado a los supuestos en que les habilite para ello una Ley o un Decreto aprobado por la propia Diputación General.

En el presente caso, **no encontramos ninguna norma por la que pueda entenderse habilitado el Consejero de Agricultura para la creación de un singular órgano administrativo, pues el Decreto 26/1995, de 21 de febrero, se limitó a asignar las competencias de agricultura ecológica al Departamento de Agricultura, sin que su Disposición Final primera constituya un apoyo siquiera mínimo, pues la habilitación que en ella se contiene en favor del Consejero se refiere, de modo exclusivo, a la distribución dentro del Departamento de esas funciones, servicios y medios asignados. El ámbito de desarrollo del Decreto para el que se faculta al Consejero es evidentemente el competencial y no el orgánico.**

Por consecuencia, nos encontramos con una **Orden que vulnera el principio de jerarquía normativa al hacer uso de la potestad reglamentaria sin estar previamente habilitada para ello.** La consecuencia jurídica es que la Orden de 20 de abril de 1995 es **nula de pleno derecho, de acuerdo con el artículo 30.3 de la Ley 1/1995.**

QUINTO.- Una vez sentada la nulidad de pleno derecho de la Orden estudiada, sería ocioso detenernos en un examen pormenorizado de la misma. No obstante, la magnitud de los errores en ella contenidos hace aconsejable su análisis para evitar que se reproduzcan en el futuro.

En una lectura detenida del texto se observan una serie de errores jurídicos que tienen, a nuestro juicio, un denominador común que los explica: Todos ellos parten de regular el Comité Aragonés de Agricultura Ecológica como si fuera un **Organismo Autónomo** atribuyéndole facultades propias de estos entes públicos, siendo que en realidad es un mero órgano administrativo perteneciente al Departamento de Agricultura y Medio Ambiente, sin personalidad jurídica propia, tal como reza el artículo 4.1 del anexo de la misma Orden. Además hay que recordar que los Organismos Autónomos sólo se pueden crear por Ley de Cortes, en virtud de la exigencia del artículo 6 de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón:

A)-Así, por ejemplo, el artículo 7.1.c) del Anexo de la Orden atribuye al Presidente del Comité Aragonés de Agricultura Ecológica la función de "administrar los ingresos y los fondos del Comité", competencia que no es muy explicable en un órgano administrativo carente de personalidad jurídica. Por otra parte, y llegando al extremo se atribuye también al Presidente del Comité la competencia de "ordenar los pagos". Este último inciso es contrario al artículo 10. e) de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma, que establece que:

"Corresponde al Consejero de Economía y Hacienda ordenar todos los pagos de la Tesorería".

B) En esta misma dinámica encaja el artículo 9.1 del Anexo de la Orden, que da a entender que el Comité posee **presupuesto propio.** Esta previsión sólo se comprende si nos encontramos ante un organismo autónomo, con personalidad jurídica propia, como se puede deducir de los artículos 8.1.f) y 12.b) y c) de la Ley de Hacienda, que atribuyen a los organismos autónomos un presupuesto propio.

En caso contrario, este Comité dependerá de la asignación que le atribuya la Ley de Presupuestos dentro de los créditos presupuestarios destinados al Departamento de Agricultura y Medio Ambiente.

C) Lo mismo se puede decir respecto del **artículo 12.1.b) del Anexo** de la Orden, que habilita al Comité para **recibir legados y donaciones**. Esta previsión sólo se entiende si ese Comité fuera una entidad pública con personalidad jurídica propia, puesto que en ese caso el artículo 51 de la Ley de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Aragón le habilitaría para adquirir bienes y derechos a título gratuito. Por otra parte, y en todo caso, el órgano habilitado para realizar tales adquisiciones sería la Diputación General, y las debería llevar a cabo por Decreto.

D) El **artículo 12.1.c) del Anexo** de la Orden establece como medio de financiación del Comité "las cantidades que pueden percibir en concepto de indemnización por daños y perjuicios ocasionados al Comité o a los intereses que represente". Pues bien, no se puede entender cómo un órgano que no es titular de derechos y obligaciones esté legitimado para ejercer una acción tendente al resarcimiento de daños o perjuicios. Recordemos otra vez que, si partimos del artículo 4.1 del anexo de la Orden que estamos estudiando, el Comité de Agricultura Ecológica es un simple órgano administrativo integrado en la estructura del Departamento de Agricultura, Ganadería y Montes (hoy Agricultura y Medio Ambiente) y, por lo tanto, jamás puede tener el derecho al resarcimiento de daños y perjuicios, y no va a poder ejercer ninguna acción judicial ni administrativa para ello.

E) El **artículo 12.1.a) del Anexo** de la Orden dispone como medio de financiación del Comité "el producto de las tasas y precios que puedan fijarse".

Cabe reiterar lo mismo que antes hemos expuesto. Al no tener el Comité personalidad jurídica, difícilmente puede ser receptor del producto de tasas u otros tributos.

En los tres últimos apartados que hemos examinado (12.1.a), b) y c)), además, se están introduciendo normas que **vulneran el principio de unidad de caja** consagrado en el artículo 19 de la Ley 4/1986, de 4 de junio, de Hacienda de la Comunidad Autónoma, y la **reserva de ley** que dicho precepto establece, al afirmar:

"Los recursos de la Comunidad Autónoma se destinarán a satisfacer el conjunto de sus respectivas obligaciones, salvo que por Ley se establezca la afectación de algunos recursos a finalidades determinadas".

Es decir, todos los ingresos de la Comunidad Autónoma están centralizados en una tesorería única a la que corresponde la gestión de todos los caudales públicos. De estos fondos generales ha de partirse en la asignación correspondiente de recursos para los diferentes programas de gasto. Este principio no admite como excepción más que aquellos casos en que una Ley así lo establezca.

No es posible realizar la afectación de ingresos concretos a fines específicos por medio de una norma reglamentaria, como se ha pretendido en el presente caso, pues **vulnera el principio de jerarquía normativa** consagrado en el artículo 9.3 C.E. al no respetar el contenido del artículo 19 de la Ley 4/1986, de 4 de junio.

En conclusión, y de acuerdo con el artículo 30 de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón, según el cual **las disposiciones administrativas de carácter general no podrán contener preceptos opuestos a las Leyes**, siendo

nulas de pleno derecho las disposiciones que infrinjan este mandato, procede poner de manifiesto la nulidad en que incurren todos los apartados mencionados por vulnerar la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma.

SEXTO.- Otra cuestión que merece una reflexión es el contenido del artículo 7.1.h) del Anexo, según el cual corresponde al Presidente del Comité:

"Remitir al Departamento de Agricultura, Ganadería y Montes de la Diputación General de Aragón aquellos acuerdos que **para cumplimiento general**, adopte el Comité en virtud de las atribuciones que le confiere esta Orden y aquellos que por su importancia deben ser conocidos por el mismo".

Con independencia del sinsentido que constituye que este artículo considere al Comité como algo externo al Departamento de Agricultura (pues se encomienda a su Presidente que remita al "Departamento" los acuerdos que se adopten), a la vista del contenido del artículo 4º que lo configura como órgano del Departamento, llama la atención la previsión de que estos acuerdos puedan ser "de cumplimiento general".

Si bien la terminología no es muy precisa, parece que se está aludiendo indirectamente a la posibilidad de que el Comité pueda adoptar acuerdos de contenido "normativo", es decir, aprobar auténticas normas jurídicas, circunstancia absolutamente anómala que choca con el ordenamiento aragonés, puesto que, al margen de las Cortes, sólo el Gobierno y, en su caso en virtud de habilitación expresa al efecto, los Consejeros, pueden aprobar normas de "cumplimiento general" (artículo 29 de la Ley 1/1995, de 16 de febrero).

Sin embargo, la previsión que estamos comentando, claramente ilegal por vulnerar el principio de jerarquía normativa, queda vacía de sentido a la vista de las competencias del Comité reguladas en el artículo 5, entre las que no se incluye de ningún modo la de aprobar normas de "general cumplimiento".

En cualquier caso, sería aconsejable en aras de la seguridad jurídica, modificar la redacción de este precepto evitando la confusión generada.

SEPTIMO.- En conclusión, puesta de manifiesto la nulidad radical de la Orden estudiada por la evidente falta de rango de la misma, ante la ausencia de una habilitación expresa en los términos que resultan del artículo 29 de la Ley 1/1995, del Presidente y del Gobierno de Aragón, procede recomendar su derogación y que, en su caso, se apruebe por el Gobierno un Decreto que regule este servicio administrativo sin personalidad jurídica, suprimiendo eso sí todo el haz de facultades propias de un ente público titular de derechos y obligaciones por las razones que hemos expresado a lo largo de este escrito. En el supuesto de que se pretenda el mantenimiento de este conjunto de facultades, procedería elaborar un proyecto de Ley de creación de un organismo autónomo de carácter administrativo (dadas las funciones que le corresponden), para dar cumplimiento a lo exigido por el artículo 6 de la Ley de Hacienda.

El Justicia de Aragón asume como misión específica, de acuerdo con el artículo 33.1.b) del Estatuto de Autonomía de Aragón, la tutela del ordenamiento jurídico aragonés, velando por su defensa y aplicación.

En su virtud, y en uso de las facultades conferidas en la Ley 4/1.985, de 27 de junio, resuelvo:

1º. Efectuar RECOMENDACION FORMAL al Excmo Sr. Consejero de Agricultura y Medio Ambiente de la Diputación General de Aragón para que derogue la Orden de 20 de abril de 1995, por la que se creó el Comité Aragonés de Agricultura Ecológica y se regulan sus funciones y composición, por vulnerar el principio de jerarquía normativa consagrado en el artículo 9.3 de la C.E. y recogido en el artículo 30. 2 y 3 de la Ley de Cortes de Aragón 1/1995, de 16 de febrero, del Presidente y del Gobierno de Aragón, siendo nula de pleno derecho al hacer uso de la potestad reglamentaria sin estar previamente habilitado para ello.

2º. SUGERIR al Excmo. Sr. Consejero de Agricultura y Medio Ambiente que si desea crear un simple servicio administrativo sin personalidad jurídica para la gestión de las competencias en materia de agricultura ecológica, impulse la aprobación de un Decreto por la Diputación General, si bien omitiendo incluir en él facultades propias de los entes públicos titulares de derechos y obligaciones por las razones legales que hemos expuesto."

La Recomendación fue publicada en el Boletín Oficial de Aragón nº 16, de 9 de febrero de 1996. No hemos recibido contestación alguna del Departamento de Agricultura y Medio Ambiente.

1.2. C) Expediente D.III - 104/96 - TOJA

Orden de 5 de noviembre de 1996, del Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo, por la que se establecen normas mínimas para el cumplimiento del Real Decreto Ley 11/1996, de 17 de junio, de ampliación del servicio farmacéutico a la población.

Esta Orden fue publicada en el Boletín Oficial de Aragón nº 141, de 27 de noviembre de 1996. Su estudio nos llevó a formular la siguiente Recomendación al Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo:

"PRIMERA.- La citada Orden tiene como objeto básico la determinación de las zonas de salud que se consideran urbanas a los efectos de aplicación del Real Decreto Ley 11/1996, de 17 de junio y la regulación del procedimiento de autorización de oficinas de farmacia en zonas urbanas de salud iniciado a solicitud de farmacéuticos interesados.

La regulación tiene carácter provisional, según se afirma en la propia Exposición de Motivos de la Orden, e incompleto, al diferirse a una norma posterior en lo relativo al baremo que determine la forma de valorar los principios de mérito y capacidad a los que hace referencia el artículo 2 del Real Decreto Ley 11/1996, y en lo relativo a la determinación de los horarios de las oficinas de farmacia a que hace referencia el artículo 4 de la misma norma.

SEGUNDA.- La Comunidad Autónoma de Aragón, que ostenta competencias en materia de sanidad (artículo 35.1.20 del Estatuto de Autonomía de Aragón), las ejerce a través del Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo, de acuerdo con la asignación realizada por el artículo 1 del Decreto 4/1996, de 30 de enero, por el que se aprobó la estructura orgánica del citado Departamento.

TERCERA.- La Orden que estamos analizando, como antes hemos avanzado, establece una regulación provisional del procedimiento de ampliación del servicio farma-

céutico a la población que permita dar efectividad en nuestra Comunidad Autónoma al Decreto Ley 11/1996 (que erróneamente es citado en el encabezamiento de la norma como Decreto Legislativo).

Es necesario examinar si la Orden de 5 de noviembre es ajustada a Derecho. En primer término podemos decir que sorprende que se lleve a cabo el desarrollo reglamentario de las medidas establecidas por una norma estatal de rango legal y naturaleza de legislación básica a través de una Orden y no mediante Decreto.

De acuerdo con el Estatuto de Autonomía de Aragón, corresponde a la Diputación General el ejercicio de la potestad reglamentaria (artículo 23 E.A.A.). En el mismo sentido se manifiesta la Ley 1/1995, del Presidente y del Gobierno de Aragón en su artículo 29.

En cuanto a las competencias de los Consejeros, la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón es muy tajante: su artículo 25.5 sólo faculta a los mismos para **proponer** al Gobierno la aprobación de los anteproyectos de Ley y los proyectos de reglamento en las materias propias de su Departamento.

Por su parte, el ejercicio de la potestad reglamentaria por los Consejeros quedaría limitado a los supuestos en que les habilite para ello una Ley o un Decreto aprobado por la propia Diputación General.

En el presente caso, **no encontramos ninguna norma por la que pueda entenderse habilitado el Consejero de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo** para la regulación de las zonas urbanas de salud y de los procedimientos de autorización de oficinas de farmacia en dichas zonas urbanas, pues el Real Decreto Ley 11/1996, de 17 de junio, se remite de modo genérico a las Comunidades Autónomas, sin hacer -como es obvio- mención alguna a cuáles sean los órganos competentes en cada una de ellas, cuestión que deberá determinarse por las normas internas de cada Comunidad Autónoma, y el Decreto 4/1996, de 30 de enero, en su artículo 1, se limita a asignar las competencias de sanidad al Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo, sin que su Disposición Final segunda constituya un apoyo siquiera mínimo, pues la habilitación que en ella se contiene en favor del Consejero se debe entender referida al desarrollo de la estructura orgánica del Departamento y a la distribución más pormenorizada de las competencias asignadas entre los distintos órganos existentes, pero en ningún caso puede suponer una autorización indiscriminada para sustituir la competencia general que en materia reglamentaria asume el Consejo de Gobierno por mandato del artículo 23 del Estatuto de Autonomía de Aragón.

Finalmente, tampoco cabe encontrar habilitación alguna en el Decreto 237/1994, de 28 de diciembre, por el que se regula la autorización para la creación, modificación, traslado y cierre de centros, servicios y establecimientos sanitarios, dado que su artículo 2º, en su penúltimo párrafo, excluye del procedimiento de autorización regulado en el mismo a los centros y oficinas de farmacia, que se regulan por su normativa específica. Esta normativa específica estaba constituida precisamente por el Real Decreto 909/1978, de 14 de abril y sus disposiciones de desarrollo, que han quedado derogados expresamente, por lo que se refiere al régimen de apertura de nuevas oficinas de farmacia en zonas urbanas, en todo lo que se oponga a

lo establecido en el Real Decreto Ley 11/1996 (Disp. derogatoria única).

Por consecuencia, nos encontramos con una **Orden que vulnera el principio de jerarquía normativa al hacer uso de la potestad reglamentaria sin estar previamente habilitada para ello, contraviniendo lo dispuesto en el artículo 30.2 de la Ley 1/1995**. La consecuencia jurídica es que la Orden de 5 de noviembre de 1996 es **nula de pleno derecho, de acuerdo con el artículo 30.3 de la misma Ley**.

CUARTA.- Una vez sentada la nulidad de pleno derecho de la Orden estudiada, sería ocioso detenernos en un examen pormenorizado de la misma. No obstante, es preciso hacer alguna matización adicional que redundará en una mayor corrección jurídica de la norma reglamentaria que haya de aprobarse en el futuro en sustitución de la Orden comentada.

La Disposición Adicional de la Orden de 5 de noviembre de 1996 aquí examinada establece que la duración de la tramitación del procedimiento iniciado al amparo del Real Decreto Ley 11/1996 será de seis meses ampliables, como máximo, por otros seis meses más. Añade a continuación que ello es así "de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1º y Disposición Final Primera del Decreto 94/1993, de 28 de julio, de la Diputación General de Aragón".

Esta remisión al Decreto 94/1993 debe considerarse inadecuada toda vez que dicha norma se limitó a adaptar los procedimientos existentes en 1993 a las prescripciones de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre sobre régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Así lo afirmaba de modo tajante el artículo 1º. La Disposición Final Primera, por su parte, se limitaba a autorizar al Consejero de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo a dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo del mismo Decreto. Nada tiene que ver, en consecuencia un procedimiento nuevo que se regula en 1996 al amparo del Real Decreto Ley 11/1996 con el Decreto aprobado en 1993 para adaptar procedimientos anteriores a esa fecha. La relación del nuevo procedimiento lo es -lo debe ser- directamente con la Ley 30/1992, de 26 de noviembre y con la Ley de Cortes de Aragón 3/1993, de 15 de marzo.

QUINTA.- En conclusión, puesta de manifiesto la nulidad radical de la Orden estudiada por la evidente falta de rango de la misma, ante la ausencia de una habilitación expresa en los términos que resultan del artículo 29 de la Ley 1/1995, del Presidente y del Gobierno de Aragón, procede recomendar su derogación y que, en su caso, se apruebe por el Gobierno un Decreto que regule esta materia.

Debemos añadir que no se alcanza a comprender las razones que han podido llevar a acometer la aprobación de una norma carente de rango adecuado y que, además, no permite la aplicación inmediata del contenido del Real Decreto Ley 11/1996 en el territorio de nuestra Comunidad Autónoma, frente a lo que proclama la Exposición de Motivos de la Orden, ya que es necesaria la aprobación de un baremo, sin el cual no pueden resolverse los procedimientos y el baremo se anuncia que "será objeto de norma independiente y de próxima aparición". En último lugar hay que resaltar que la urgencia que se aduce para justificar la aprobación de una norma "provisional" e "incompleta" se ha manifestado 5 meses después de la

entrada en vigor del Real Decreto Ley comentado. Es de esperar que la norma que sustituya a la que es objeto de esta Recomendación contenga una **regulación completa del procedimiento**, pues así lo exige el principio de seguridad jurídica consagrado en el artículo 9.3 de nuestra Constitución.

El Justicia de Aragón asume como misión específica, de acuerdo con el artículo 33.1.b) del Estatuto de Autonomía de Aragón, la tutela del ordenamiento jurídico aragonés, velando por su defensa y aplicación.

En su virtud, y en uso de las facultades conferidas en la Ley 4/1.985, de 27 de junio, resuelvo:

1º. Efectuar RECOMENDACION FORMAL al Excmo Sr. Consejero de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo de la Diputación General de Aragón para que derogue la Orden de 5 de noviembre de 1996, por la que se establecen normas mínimas para el cumplimiento del Real Decreto Ley 11/1996, de 17 de junio, de ampliación del servicio farmacéutico a la población, por vulnerar el principio de jerarquía normativa consagrado en el artículo 9.3 de la C.E. y recogido en el artículo 30. 2 y 3 de la Ley de Cortes de Aragón 1/1995, de 16 de febrero, del Presidente y del Gobierno de Aragón, siendo nula de pleno derecho al hacer uso de la potestad reglamentaria sin estar previamente habilitado para ello."

La Recomendación fue publicada en el Boletín Oficial de Aragón nº 150, de 23 de diciembre de 1996. En el momento de redactar este Informe estamos aún pendientes de recibir contestación del Departamento.

1.2. D) Expediente D III - 110/96 - TOJA

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.

La preocupación de esta Institución por las circunstancias en las que se ejerce por la Diputación General de Aragón la potestad sancionadora en el ámbito concreto de las llamadas "relaciones de sujeción especial" justificó que a lo largo del año se analizara de modo singular un conjunto de normas jurídicas que establecían Reglamentos de Régimen Interior en diferentes centros y residencias dependientes de la Administración de la Comunidad Autónoma. Atención preferente mereció el Decreto 165/1992, de 17 de septiembre, dadas las circunstancias que determinan el internamiento de los menores en estos específicos Centros, que antes hemos comentado. Junto a él se estudiaron diversas Ordenes departamentales, entre las que se incluyen la que en este momento reseñamos -Orden de 16 de mayo de 1994-, relativa a Residencias Juveniles y las del Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo de 30 de enero y 22 de junio de 1987 referidas a normas de funcionamiento de Clubes, residencias de Ancianos y Comedores dependientes de la Diputación General de Aragón y la Comunidad Terapéutica de Rehabilitación de Toxicómanos "El Frago".

Nos referiremos en primer lugar a la Orden del Departamento de Educación y Cultura de 16 de mayo de 1994. Su examen motivó que nos dirigiéramos el día 13 de diciembre de 1996 a la Diputación General de Aragón, formulando las siguientes consideraciones:

“PRIMERA.- El artículo 35.1.19 del Estatuto de Autonomía de Aragón atribuye a esta Comunidad Autónoma competencia exclusiva en materia de juventud, promoviendo las condiciones para su participación libre y eficaz en el desarrollo político, social, económico y cultural.

En virtud del Decreto 177/1991, de 15 de octubre, corresponde al Departamento de Educación y Cultura el ejercicio de esta competencia que con anterioridad venía siendo desempeñada por el Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo.

El Departamento de Educación y Cultura al aprobar esta Orden que comentamos hace uso de la potestad reglamentaria. Cabe plantearse si ello es jurídicamente admisible teniendo en cuenta que en virtud del entonces vigente artículo 49 de la Ley 3/1984, en la redacción dada por la Ley 3/1993 -actual artículo 29 de la Ley 1/1995-, corresponde la titularidad de la potestad reglamentaria a la Diputación General de Aragón y sólo cuando la Ley o un Decreto les habilite para ello podrán los Consejeros hacer uso de la misma.

Ni la Ley 2/1985, de 28 de marzo, del Consejo de la Juventud de Aragón; ni la Ley 4/1987, de 25 de marzo, de Ordenación de la Acción Social; al igual que ocurre con la Ley 10/1989, de 14 de diciembre, de Protección de Menores, constituyen soporte legal de la Orden que estudiamos pues no regulan mínimamente las Residencias Juveniles ni siquiera habilitan al Consejero respectivo para regular esta materia.

Sin embargo, sí cabe encontrar un cierto amparo en el artículo 4 del Decreto 80/1984, de 28 de septiembre, de la Diputación General de Aragón, que habilita al Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo a dictar las disposiciones oportunas relativas al funcionamiento de sus centros. Si bien esta habilitación así formulada se refiere a un Departamento distinto del que nos ocupa -Educación y Cultura-, la comprensión del artículo 4 en relación con el artículo 3 -que asigna al Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo las competencias relativas a la “prestación de servicios de bienestar social de carácter público que corresponden a la Diputación General de Aragón”-, unido al hecho de que por un Decreto posterior (177/1991, de 15 de octubre) se atribuyera al Departamento de Educación y Cultura el ejercicio de las competencias en materia de juventud que venían siendo desempeñadas por el Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo, incluyendo entre ellas la gestión de los servicios sociales públicos a esta materia atinente (como son las residencias juveniles), nos lleva a concluir que cabe encontrar, siquiera sea con ciertas dificultades (debido a las vicisitudes organizativas de la Diputación General de Aragón y a los problemas que pueden derivarse en cuanto al alcance de la habilitación por razón del cambio de Departamento), habilitación reglamentaria suficiente para la Orden que estamos analizando. Sin embargo, debe observarse que la propia Orden excluye en su Preámbulo toda referencia a esta habilitación que la pudiera amparar, lo cual es, en nuestra opinión, criticable.

SEGUNDA.- AMBITO DE APLICACION

El ámbito de aplicación de la Orden queda suficientemente descrito en el propio título de la norma cuando alude a las Residencias Juveniles de la Diputación General de Aragón.

Más importante, desde un punto de vista jurídico, es calificar el nexo que une a un residente con la Administración aragonesa, pues las exigencias de legalidad no son las mismas si nos encontramos en el seno de una relación de sujeción especial que si nos situamos en la esfera de las relaciones de sujeción general.

El joven que ingresa en una Residencia de la Diputación General de Aragón mantiene una convivencia cotidiana con el centro que se prolonga las 24 horas del día, además de obligarse a cumplir la normativa interna en la medida en que realiza un acto voluntario de ingreso formalizado en una solicitud de plaza. Confirma esta tesis la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de mayo de 1996 (Ar. 4459) en la que se resuelve un recurso contra una sanción impuesta a un jubilado miembro de un «Hogar del Pensionista» dependiente de la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía por expresarse «en el curso de una discusión en términos irrespetuosos para la Directora del Centro». En esta sentencia, el Tribunal Supremo distingue, aunque no de forma muy clara, tres grandes grupos de supuestos que encajan dentro de la categoría de «relación especial de sujeción»; el que nos interesa es el tercero de ellos, pues se incluye como relación especial de sujeción el supuesto de hecho que consiste en «la convivencia inmediata bajo una autoridad determinada en un centro específico». Sin duda, la vinculación que existe entre un joven ingresado en una Residencia y la Administración que la gestiona encaja dentro de este tipo de relaciones, como así lo entiende la propia Sala del Tribunal Supremo.

Por lo tanto, la relación que une al residente con la Administración en los casos de las Residencias Juveniles es de las denominadas de «especial sujeción», con lo que el poder de incidencia en la esfera jurídica del interno alcanza mayores proporciones pero sin sobrepasar los mínimos que aún en el seno de este tipo de relaciones establecen la Constitución y las Leyes.

TERCERA.- ESTUDIO DEL REGIMEN SANCIONADOR (ARTICULOS 31 A 37).

Del artículo 25 de la Constitución se extrae una doble garantía para la tipificación de las faltas y de sus correspondientes sanciones: la garantía formal y la garantía material.

La garantía de carácter formal se traduce en la necesidad de que sea la Ley la que regule las infracciones y las sanciones vigentes en una determinada materia, pues el término «legislación vigente», que utiliza la Constitución, es expresivo de una reserva de ley en el ámbito punitivo del Estado (en este sentido, el artículo 46 de la Ley 3/1984, hoy ya derogado, establecía que «las normas reglamentarias no podrán ... imponer sanciones ni multas, salvo en los casos expresamente autorizados por la Ley»). Desde este punto de vista, la vulneración por parte de la Orden de 16 de mayo de 1994 de las exigencias constitucionales es patente, pues nos encontramos ante una norma de naturaleza reglamentaria dictada por la Consejera de Educación y Cultura. Sin embargo, en este punto debemos traer a colación el relajamiento que sufre el principio de reserva de ley cuando se trata de relaciones de especial sujeción hasta el punto de que es suficiente con una habilitación legal genérica carente de contenido material sancionatorio para que el Reglamento tipifique las infracciones y las sanciones correspondientes.

A la vista de esta doctrina procede, pues, buscar la posible cobertura legal al régimen sancionador previsto en la Orden de 16 de mayo de 1994. Como ya se puso de manifiesto, la presente Orden parece haberse dictado al amparo del artículo 4 del Decreto 80/1984, de 28 de septiembre. Este Decreto en sus orígenes fue un reglamento independiente si bien, con posterioridad, las Cortes de Aragón aprobaron la Ley 4/1987, de 25 de marzo, de Ordenación de la Acción Social, que dio cobertura al mismo. Esta Ley, en su título VIII, que lleva por rúbrica «de las infracciones y sanciones», recoge el régimen sancionatorio en materia de bienestar y servicios sociales. Sin embargo, de un análisis de los tipos previstos en la ley, puede verse con claridad que las infracciones no van dirigidas a los usuarios de los servicios sociales, como ocurre en la Orden que estudiamos, sino que los destinatarios de las mismas son las instituciones y asociaciones sin ánimo de lucro que colaboren con la Administración aragonesa en la prestación de servicios o en la realización de actividades en materia de acción social, por lo que no pueden constituir amparo legal alguno del régimen disciplinario previsto en la Orden de 16 de mayo de 1994. El artículo 45 de la Ley 4/1987, que es el que tipifica las infracciones administrativas, empieza su redacción del modo siguiente «Constituirán infracciones administrativas, a los efectos previstos en el párrafo c) del artículo 23, las acciones y omisiones que contravengan las obligaciones concretas establecidas en la presente ley y las normas que la desarrollen que perjudiquen a los usuarios o a la organización pública de los servicios», lo que nos da una idea de que con este régimen sancionador se trata de proteger no sólo a la Administración, sino especialmente al ciudadano usuario de esos servicios frente a los incumplimientos de las entidades privadas que los presten.

En concreto, el apartado 2º del mismo artículo tipifica las siguientes infracciones:

- a) Incumplir la normativa que regule las condiciones de calidad y participación de las entidades, servicios y establecimientos de servicios sociales.
- b) Dificultar o impedir a los usuarios de los servicios el disfrute de los derechos reconocidos por Ley o Reglamento.
- c) Incumplir la normativa sobre registro de entidades, servicios y establecimientos de servicios sociales y obstruir la acción de los servicios de inspección pública.
- d) Encubrir ánimo lucrativo en la creación, mantenimiento y gestión de servicios sociales, en la obtención de prestaciones económicas o mediante la alteración no autorizada del régimen de precios de los servicios, así como transgredir la normativa contable vigente.

Junto a este régimen sancionador, la Ley 4/1987, en su artículo 23 f) atribuye a la Diputación General de Aragón en materia de acción social «la potestad sancionadora en los términos que reglamentariamente se establezcan». Como resulta patente, este precepto tampoco constituye una base legal suficiente para que la Consejera establezca el régimen de infracciones y sanciones aplicables a una relación especial de sujeción porque el único habilitado para ejercer la potestad sancionadora es el Gobierno de Aragón y no el Departamento de Educación y Cultura. Además, no hay que olvidar que la Diputación General de Aragón hizo uso de esta habilitación y aprobó el Decreto 138/1990, de 9

de noviembre, por el que se regulan las infracciones y sanciones en materia de acción social, norma en virtud de la cual se desarrolló el Título VIII de la Ley de Ordenación de la Acción Social, en lo que tampoco encontramos un sistema sancionatorio aplicable a las Residencias Juveniles que pudiera amparar el régimen disciplinario establecido en la Orden de 16 de mayo de 1994.

En consecuencia, los artículos los artículos 33 a 36, que son los que recogen los tipos y las medidas punitivas aplicables a los usuarios de ciertos servicios públicos de carácter social -Residencias Juveniles- son nulos de pleno derecho por carecer de la cobertura legal necesaria que regulara, o al menos habilitara, a la Consejera para establecer semejante régimen sancionatorio, todo ello en aplicación del artículo 30.3 de la Ley 1/1995, de 16 de febrero, del Presidente y del Gobierno de Aragón.

Desde la perspectiva del principio de tipicidad o garantía material, el estudio del régimen disciplinario se revela como más costoso pero igualmente interesante. El artículo 25 de la Constitución exige para que un ciudadano pueda ser sancionado la predeterminación normativa de los ilícitos, de la escala de las sanciones y de la correspondencia o correlación entre éstas y aquéllos.

En lo referente a estas dos últimas exigencias, la Orden es respetuosa pues su artículo 35 establece una perfecta correlación entre las faltas y sus sanciones así como fija una graduación de las mismas atendiendo a la gravedad del hecho que reprimen. En este sentido el precepto dice: «las sanciones a imponer por la comisión de faltas serán las siguientes: a) la falta leve será objeto de amonestación privada, verbal o escrita; b) la falta grave conllevará la suspensión de la condición de residente por un período de siete a treinta días; c) la falta muy grave implicará la sanción de pérdida de la condición de residente».

Llegado el momento de estudiar los tipos y su graduación nos encontramos con una técnica viciada, ésta no es otra que la de permitir al órgano administrativo fijar la gravedad de la falta en leve, grave o muy grave en función de las circunstancias concurrentes en la comisión de la infracción, los daños causados a las personas o a las cosas, así como su permanencia o transitoriedad y la conducta que venía observando el infractor (artículo 33 y 37 de la Orden). Esta técnica de graduación ad hoc de los ilícitos la entendemos vedada por el artículo 25 de la Constitución al no garantizar mínimamente la seguridad jurídica del administrado porque no permite predecir el grado de sanción del que se puede hacer merecedor quien cometa una o más infracciones concretas. Así, si el Tribunal Constitucional en su Sentencia de 13 de diciembre de 1990 (STC 207/1990), FJ 3º, no admitió una graduación para el caso concreto de las sanciones aun a pesar de que la Ley daba criterios para llevarla a efecto, no hay razón para pensar que es respetuoso con el texto constitucional una graduación ad hoc de los tipos; más bien da argumentos para cuestionar su legalidad como nosotros estamos haciendo. Además, este proceder vulnera el artículo 129.2 de la Ley 30/1992 que exige que sea la Ley la que clasifique las infracciones en leves, graves y muy graves.

En consecuencia, y en la medida en que los artículos 33 y 37 de la Orden permiten una graduación casuística de las faltas por el órgano administrativo competente, incurren en un vicio de nulidad de pleno derecho por violación

del artículo 25 de la Constitución y el artículo 129.2 de la Ley 30/1992, en aplicación del artículo 30.3 de la Ley 1/1995.

Centrándonos ahora en el análisis concreto de cada uno de los tipos es de destacar la tipificación por remisión que recoge el artículo 33, pues entiende que constituyen falta «la conculcación de los derechos o el incumplimiento de los deberes y obligaciones por parte de los residentes». Desde luego, las exigencias derivadas de la *lex certa* no se proyectan sobre el artículo 33 sino respecto de las normas a las que se remiten que no son otras que los propios artículos 31 y 32 de la Orden. Así el artículo 31 recoge los derechos de los residentes, cuya conculcación se asume como elemento de la infracción por parte del artículo 33, que son: «a) el respeto a sus convicciones políticas, morales y religiosas; b) disfrutar del silencio necesario para el aprovechamiento de las horas dedicadas al estudio y al descanso; c) recibir la adecuada información sobre el funcionamiento general de la Residencia; d) el adecuado uso y disfrute de las instalaciones, dependencias y servicios del Centro; e) formular ante la Dirección cuantas iniciativas, sugerencias y reclamaciones estimen oportunas, bien de forma individual o a través de los órganos y cauces de representación y participación; f) plantear cuantos programas de actividades o cuestiones de índole general estimen convenientes para el mejor desarrollo de los fines residenciales; y g) ser elector y elegible para los puestos de representación legalmente establecidos». Por otra parte, el artículo 32 recoge los deberes y obligaciones de los residentes, algunos de los cuales guardan un perfecto paralelismo con los derechos de los demás que conviven en el centro. Los deberes son: «a) el respeto a las creencias cívicas, políticas, morales y religiosas de cuantas personas convivan en la residencia; b) el conocimiento y cumplimiento de las normas que fijan su funcionamiento; c) el mantenimiento en todo momento y lugar del comportamiento adecuado a los fines previstos en este Reglamento y al respeto a la dignidad de las personas; d) contribuir eficazmente a garantizar el derecho al estudio y al descanso de todo residente; e) el abono puntual de las cuotas correspondientes; f) el mantenimiento en buenas condiciones de conservación y el uso adecuado de las instalaciones y servicios de la Residencia; g) La retirada, durante el período vacacional, de los efectos personales del armario y habitación que tuviera asignada; y h) cualquier otra que suponga el respeto a los derechos de los demás y el fiel cumplimiento de las normas contenidas en este Reglamento, disposiciones aplicables y órdenes legítimas de los órganos directivos».

Una vez vistos los derechos y deberes que fija la norma, el que, sin duda, mayores problemas crea desde el punto de vista de la *lex certa* es el previsto en el artículo 32 h) cuando impone el deber de observar las «órdenes legítimas de los órganos directivos» cuyo incumplimiento se asume por el artículo 33 como elemento definidor del tipo. En supuestos como éste la que deberá cumplir con las exigencias del principio de tipicidad será la orden del órgano directivo que habrá de ser clara, precisa y sin proclividad alguna a la incertidumbre.

Para terminar con la tipificación por remisión sólo nos queda decir que desde una perspectiva del principio de reserva de ley o garantía formal la Orden puede fijar mandatos u obligaciones cuya contravención se asuma como

elemento integrador del ilícito administrativo pues nos encontramos ante una relación de sujeción especial, sin embargo, siempre será necesaria una cobertura legal de la que carece la norma reglamentaria; por lo que el art. 33 en la medida en que contiene una tipificación indirecta remitiéndose a una disposición de rango inferior a la ley para que fije las conductas cuya contravención constituya el ilícito administrativo incurre en un vicio de nulidad de pleno derecho, en aplicación del artículo 30.3 de la Ley 1/1995, por oponerse al artículo 25 de la Constitución (STC 341/1993, de 18 de noviembre, FJ 10º).

Todas estas cuestiones de la tipificación por remisión son perfectamente trasladables al artículo 34 h) que recoge como falta «incumplir el presente Reglamento».

La Orden, además de establecer tipos indirectos o por remisión recoge expresamente en su artículo 34 como falta las siguientes conductas: «a) molestar intencionadamente y de forma clara a cualquier residente o trabajador de la residencia en el normal desenvolvimiento de su trabajo y de la vida residencial; b) la utilización negligente de los objetos de uso comunitario y el deterioro intencionado de los bienes y materiales de la Residencia; c) la aprehensión de algo ajeno sin pedirlo prestado o sin intención de devolverlo; d) pernoctar fuera de la Residencia, sin comunicarlo previamente o de forma posterior a la Dirección para los mayores de edad, y sin autorización de ésta o expresa de los padres, para los menores de dieciocho años; e) injuriar y maltratar de palabra u obra a cualquiera de los miembros de la Residencia; f) mostrar conductas y actitudes inconvenientes al buen nombre de las personas, de la Residencia y al normal desenvolvimiento de las personas y actividades del Centro; y g) manifiesto estado de embriaguez o toxicidad».

De un análisis de los anteriores tipos el que más problemas genera desde un punto de vista de la *lex certa* es el previsto en la letra f) pues, desde luego, no permite predecir con suficiente grado de certeza la conducta sancionable siendo un tipo excesivamente abierto cuya aplicación va a depender de una decisión prácticamente libre del órgano sancionador. En suma, no se trata de un ilícito redactado de forma clara y precisa por lo que vulnera la garantía material del artículo 25.1 del texto constitucional (Sentencias del TC 89/1993, de 12 de marzo -FJ 2º- y 34/1996, de 11 de marzo -FJ 5º-).

Al hilo del estudio de las conductas concretas sancionables surge el problema del *non bis in idem* en la medida en que hay conductas delictivas que el reglamento considera como infracción administrativa. Al encontrarnos ante una relación de sujeción especial será posible la concurrencia de una sanción penal y otra administrativa sobre un mismo sujeto y por idénticos hechos siempre que el fundamento de la sanción administrativa sea distinto al de la pena. En todo caso, hemos de recordar que la Administración debe abstenerse de incoar un procedimiento sancionador en el supuesto de que esté conociendo el Juez penal de esos hechos (STC 234/1991, de 10 de diciembre, FJ 2º).

CUARTA.- EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR (ARTÍCULOS 37 A 39).

La Orden de 16 de mayo de 1994 no regula un verdadero procedimiento sancionador sino que sólo contiene algunas normas aisladas que plantean problemas de integración e interpretación. Para empezar, el artículo 21. i) atribuye a la Dirección del Centro la competencia para «entender y resolver en los casos de faltas leves», mientras

que el artículo 23. d) encomienda a la Junta de Dirección la función de «entender y resolver sobre las cuestiones de disciplina y orden cuando no sean de estricta competencia de la Dirección»; en resumen, de estos artículos parece deducirse que el Director del Centro es el órgano encargado de imponer las sanciones por faltas leves mientras que la Junta de Dirección lo es cuando se trate de faltas graves o muy graves.

Hasta aquí está todo más o menos claro, sin embargo el artículo 37 afirma: «la graduación de las faltas y la determinación de las sanciones corresponderá a la Junta de Dirección». ¿Significa esto que el órgano encargado de sancionar es siempre la Junta de Dirección?, entiendo que no, sino que simplemente la Junta de Dirección es la encargada en todo caso de graduar la falta y de señalar con carácter provisional la posible sanción, es decir, de instruir. Para llevar a cabo esta operación cuando se trate de faltas graves o muy graves necesariamente deberá oír a la Junta de Residentes (artículo 39) y, en todo caso, ya sean faltas leves, graves o muy graves será preceptiva la audiencia del interesado (artículo 38, primer inciso); contra la resolución que adopte la Junta de Dirección puede presentar el interesado alegaciones, pues si no lo hace deviene definitiva, ante el Director General de Juventud «quien resolverá en consecuencia».

Ahora bien, ¿significa el inciso «quien resolverá en consecuencia» que el órgano encargado de resolver es, en todo caso, el Director General?. Eso parece entenderse. Entonces ¿cómo se comprenden los artículos 21. i) y 23. d) de la propia orden? Creemos que en este caso de conflicto debe prevalecer la norma más especial, que es el artículo 37 frente a las más generales que son los artículos 21 y 23. Además si entendemos como prevalente el artículo 23.d) llegaríamos a la conclusión de que para faltas graves y muy graves el mismo órgano que instruye, sanciona, lo que está vedado por el artículo 134.2 de la Ley 30/1992.

En suma, consideramos que la interpretación más coherente es la que entiende que la Junta de Dirección es siempre el órgano que gradúa la falta y fija provisionalmente la sanción, debiendo dar para ello preceptiva audiencia al interesado y, cuando se trate de posibles faltas graves y muy graves, a la Junta de Residentes. En todo caso, contra la Resolución de la Junta de Dirección, podrá presentar el interesado alegaciones en un plazo de 8 días (plazo fijado por la disposición transitoria segunda de la Ley 3/1993, que debe entenderse prevalente sobre el que fija la presente Orden), ante el Director General de Juventud que será siempre el encargado de resolver el procedimiento sancionador. Además hemos de advertir que el último inciso del artículo 38 «éste se entenderá definitivo» no tiene razón de ser, pues si fuera así, nos volveríamos a encontrar ante un expediente sancionador en el que el mismo órgano que instruye, resuelve, pues sería la Junta de Dirección la que tramita el expediente e impone la sanción; algo que está vedado por el artículo 134.2 de la Ley 30/1992, que exige la «separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándola a órganos distintos».

Una vez aclaradas las dudas de interpretación que surgen de la Orden de 16 de mayo de 1994 por lo que se refiere al procedimiento sancionador, debemos tener presente que los trámites del mismo son los fijados por la disposición transitoria segunda de la Ley 3/1993, de 13 de mayo, si bien deben armonizarse con las especialidades previstas

en la Orden. De una integración de ambas normas surge el siguiente procedimiento (el procedimiento sancionador debe leerse a la luz de los principios que recogen los artículos 134 a 138 de la Ley 30/1992. Además, no debemos olvidar que el Real Decreto 1398/1993 es de aplicación supletoria «en defecto total o parcial de procedimientos específicos previstos en las correspondientes normas»):

a) El expediente deberá incoarse por providencia del órgano competente. La Orden no fija cuál es el órgano competente para incoar el expediente. Sin embargo, de una lectura del apartado e) de la disposición transitoria segunda de la Ley 3/1993 se deduce que el mismo órgano que sanciona es el encargado de dictar la providencia de iniciación del procedimiento, a falta de atribución expresa a un órgano concreto. Este, al recibir comunicación o denuncia sobre una supuesta infracción administrativa, podrá acordar la instrucción de un información reservada antes de dictar la providencia en que se decida la incoación del expediente o, en su caso, el archivo de las actuaciones. En la providencia por la que se acuerde la instrucción del expediente se nombrará a la Junta de Dirección como órgano instructor. La providencia con el contenido indicado se notificará al sujeto a expediente.

b) La Junta de Dirección ordenará la práctica de cuantas pruebas, actuaciones y diligencias puedan contribuir al esclarecimiento de los hechos y a determinar las responsabilidades. A la vista de estas actuaciones se formulará un pliego de cargos en el que se expondrán los hechos imputados. El pliego se notificará a los interesados, concediéndoles un plazo de 8 días para contestarlo. Asimismo, la Junta de Dirección deberá oír necesariamente a la Junta de residentes cuando entienda que los hechos constituyen falta grave o muy grave. Contestado el pliego de cargos o transcurrido el tiempo para hacerlo, la Junta de Dirección graduará la falta y determinará provisionalmente la sanción que corresponda. Dicha resolución se notificará a los interesados para que en el plazo de 8 días (el plazo debe entenderse de 8 días, pues es el que fija la disposición transitoria segunda de la Ley 3/1993, prevaleciendo sobre el que regula la presente Orden que es de 15 días) puedan presentar alegaciones ante el Director General de Juventud, quien resolverá en consecuencia.

c) La resolución sancionadora se notificará al infractor indicándole que contra la misma podrá presentar recurso ordinario ante el Consejero de Educación y Cultura en el plazo de un mes desde su notificación. Por tanto, hasta que no se agote la vía administrativa, el acto sancionatorio no podrá ejercitarse (artículo 138.3, Ley 30/1992).

QUINTA.- CAPACIDAD DE LOS MENORES DE EDAD.

Finalmente hemos de hacer una breve reflexión sobre la capacidad de ejercicio de sus derechos (de defensa, entre otros) por las personas afectadas por las normas sancionadoras que estamos comentando, muchas de las cuales son menores de edad. No es necesario recordar que la capacidad de obrar ante las Administraciones Públicas es más amplia que la que concede el Derecho Civil. Así, a tenor del artículo 30 de la Ley 30/1992 no sólo tienen

capacidad de obrar las personas que la ostenten con arreglo a las normas civiles, sino también los menores para el ejercicio y defensa de sus derechos cuya actuación esté permitida por el Ordenamiento Jurídico-Administrativo sin asistencia de la persona que ejerza la autoridad familiar. Ahora bien, ¿cómo debemos interpretar la expresión «Ordenamiento Jurídico-Administrativo»?; a nuestro juicio, el sentido correcto es entender que cualquier norma administrativa incluso, por tanto, las normas de rango reglamentario puede atribuir capacidad de obrar a los menores ante la Administración no siendo necesaria una norma con rango de Ley pues las disposiciones infralegales también forman parte del Ordenamiento Jurídico. No obstante, hay un límite infranqueable que fija el propio artículo 30 de la Ley 30/1992, pues exceptúa el caso de los menores incapacitados, cuando la extensión de la incapacitación afecte al ejercicio y defensa de los derechos e intereses de que se trate. Llegados a este punto debemos preguntarnos qué se entiende por «menores incapacitados», ¿se trata de un concepto jurídico o por el contrario es más bien un concepto biológico?. Una interpretación de la norma favorable a los intereses del menor (artículo 2 de la Ley Orgánica 1/1992 de Protección Jurídica del Menor y artículo 2. f) de la Ley 10/1989, de Protección de Menores), conduce a defender que el concepto de «incapacitados» no se refiere única y exclusivamente a los que lo estén judicialmente, sino a todo aquel menor que por su edad o condiciones personales -aunque en estos casos juega la presunción de capacidad del artículo 199 del Código Civil- no pueda defender por sí solo sus derechos.

Ahora bien, ¿podemos fijar algún límite objetivo por debajo del cual se entienda que el menor no es autosuficiente para gestionar sus propios intereses?. En Aragón creemos que sí y nuestro propio Derecho Civil nos lo marca; este criterio no es otro que la edad de catorce años. Así, el artículo 14 de la Compilación entiende que el menor de catorce años no puede actuar por sí solo, correspondiendo al que ostente la autoridad familiar su representación legal. Por contra, el artículo 5 del mismo cuerpo legal autoriza a todo menor que haya cumplido los catorce años a actuar por sí solo con la sola asistencia de uno cualquiera de sus padres, del tutor, o de la junta de parientes. Por consiguiente, una correcta interpretación del artículo 30 de la Ley 30/1992 a la luz de nuestro Derecho Civil nos lleva a la conclusión de la necesidad de que en todo expediente sancionador que se incoe contra un menor de catorce años se notifique a sus padres o a la persona que ejerza en esos momentos la autoridad familiar para que pueda hacer efectivo el derecho de defensa sin perjuicio, naturalmente, de dar audiencia al propio menor en aplicación del artículo 9.1 de la Ley Orgánica 1/1996 que dice: «El menor tiene derecho a ser oído, tanto en el ámbito familiar como en cualquier procedimiento administrativo o judicial en que esté directamente implicado y que conduzca a una decisión que afecte a su esfera personal, familiar o social». Por el contrario, si el imputado ha alcanzado la edad de catorce años, de acuerdo con las normas de capacidad civil, debemos entender que tiene criterios y luces suficientes para gestionar los intereses que le son propios y, por tanto, podrá defender por sí solo sus derechos en el ámbito de las Residencias Juveniles siempre que la norma administrativa le atribuya capacidad de obrar.

Recapitulando lo dicho hasta aquí, el artículo 38 de la Orden que venimos comentando exige la «audiencia del interesado». Este interesado puede ser menor de edad. Si es menor de 14 años, será necesario además oír a los que ejerzan la autoridad familiar (padres, abuelos...). Si es mayor de 14 de años, parece que bastará con oír a él.

No obstante, debemos advertir que no todo menor internado en una residencia juvenil tendrá la vecindad civil aragonesa, por lo que según cuál sea ésta habrá que interpretar la excepción que fija el artículo 30 de la Ley 30/1992 a la luz de las normas de Derecho Civil que le sean aplicables.

El Justicia de Aragón asume como misión específica, de acuerdo con el artículo 33.1.b) del Estatuto de Autonomía de Aragón, la tutela del ordenamiento jurídico aragonés, velando por su defensa y aplicación.

En su virtud, y en uso de las facultades conferidas en la Ley 4/1985, de 27 de junio, resuelvo:

1º.- Efectuar RECOMENDACION FORMAL al Excmo Sr. Consejero de Educación y Cultura de la Diputación General de Aragón para que adopte las medidas necesarias para dar la necesaria cobertura legal al régimen disciplinario de las personas acogidas en las Residencias Juveniles de la Diputación General de Aragón en los términos que resultan de las consideraciones expuestas, a fin de dar cabal cumplimiento al principio de legalidad contenido en el artículo 25 de la Constitución Española.

2º.- Efectuar RECOMENDACION FORMAL al Excmo. Sr. Consejero de Educación y Cultura de la Diputación General de Aragón para que sea la norma jurídica y no la decisión singular de un órgano administrativo la que gradúe las infracciones según su trascendencia en leves, graves y muy graves, tal como dispone el artículo 129.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

3º.- SUGERIR que, en aras del principio de seguridad jurídica, en la regulación que se apruebe se establezcan de forma clara quiénes son los órganos competentes en cada caso para incoar, instruir y resolver los procedimientos sancionadores, así como que se adapte el procedimiento sancionador a lo dispuesto en la DT 2ª de la Ley 3/1993, de 15 de marzo, evitando las contradicciones existentes.

4º.- RECORDAR que, si bien es posible atribuir capacidad de obrar a un menor de edad a través de una norma reglamentaria de modo que éste pueda ser parte en un procedimiento sancionador como el regulado en esta Orden, es necesario tener presentes las diferentes situaciones de capacidad en que los menores se pueden encontrar por razón de su edad y su vecindad civil y debe asegurarse, en todo caso, el derecho de los menores a ser asistidos por las personas que ejerzan la autoridad familiar (o patria potestad, en su caso) cuando éstos no tengan capacidad natural o biológica para defenderse por sí mismos."

La Recomendación fue publicada en el Boletín Oficial de Aragón nº 4, de 13 de enero de 1997. En el momento de redactar este Informe estamos aún pendientes de recibir contestación del Departamento.

1.2. E) Expediente D III - 109/96 - TOJA

Orden de 30 de enero de 1987, del Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo, por el que se aprueba el

reglamento de Funcionamiento de los Clubes, Residencias de Ancianos y Comedores dependientes de la Diputación General de Aragón.

El estudio de esta Orden nos hizo dirigirnos el día 13 de diciembre de 1996 al Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo en los siguientes términos:

“PRIMERA.- El punto de partida del análisis de la presente Orden está constituido por el artículo 35.1.19 del Estatuto de Autonomía de Aragón que atribuye a nuestra Comunidad Autónoma la como competencia exclusiva en materia de «asistencia, bienestar social y... juventud...».

La Diputación General, como titular de la potestad reglamentaria (artículo 23.1 del Estatuto de Autonomía y del entonces vigente artículo 13.1 de la Ley 3/1984, de 22 de junio, del Presidente de la Diputación General y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón -en la actualidad es la Ley 1/1995, de 16 de febrero, del Presidente y del Gobierno de Aragón la que en su artículo 29.1 dispone que «la titularidad de la potestad reglamentaria corresponde al Gobierno de la Comunidad Autónoma») y en desarrollo del citado precepto estatutario aprobó el Decreto 80/1984, de 28 de septiembre, por el que se regula el sistema de prestaciones y servicios en materia de bienestar social. En su artículo 4 establece que «el Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo dictará las disposiciones oportunas relativas al funcionamiento de sus centros, basándose en los principios contenidos en el artículo segundo que les sean de aplicación y en las que se recogerán el sistema de acceso y abandono de los mismos, las cuotas que deban ser abonadas, la gestión interna, así como cualquier otra cuestión que afecte a su funcionamiento. Se autoriza al Consejero de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo para dictar las órdenes oportunas de conformidad con lo establecido en el párrafo anterior».

Al amparo de esta habilitación, y de conformidad con el entonces vigente artículo 27.f) de la Ley 3/1984, que atribuía a los Consejeros la competencia para dictar las disposiciones normativas de desarrollo de los reglamentos aprobados por la Diputación General que les habilitasen específicamente para ello, el Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo aprobó la Orden de 30 de enero de 1987 que es el objeto de esta Recomendación.

Desde luego, es muy discutible que la Orden que estudiamos sea un mero desarrollo del Decreto 80/1984, de 28 de septiembre; más parece que en su artículo 4 se contiene una habilitación o remisión en blanco al Consejero para dictar las órdenes oportunas que regulen el funcionamiento de los centros asistenciales que se encuadren dentro del Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo. No obstante, este modo de actuar ha sido autorizado por el Tribunal Constitucional, que en su sentencia de 4 de febrero de 1988 (STC 13/1988), FJ 4º, dice textualmente: «...es de rechazar el argumento según el cual la potestad reglamentaria corresponde exclusivamente al Gobierno, sin que éste pueda a su vez conferirla válidamente a otros órganos diferentes, toda vez que la potestad reglamentaria, por ser originaria (artículo 97 C.E.) no excluye la posibilidad de delegaciones singulares».

Esta doctrina es ratificada por la Sentencia de 5 de octubre de 1992 (STC 135/1992), FJ 3º, en la que se dijo: «... la habilitación al Gobierno de la Nación que contiene el artículo 97 de la Constitución no puede entenderse con un criterio estricto, al pie de la letra, sin limitar la advo-

cación del titular a un órgano colegiado específico, el Consejo de Ministros, sino también a éstos que lo componen y a instituciones como el Banco de España, asesor de aquél y ejecutor inmediato de su política monetaria y crediticia ...»

Para el caso autonómico es especialmente significativa la sentencia del Tribunal Supremo de 6 de octubre de 1987 (Ar. 7326) que interpretó los artículos 32 y 41 del Estatuto de Autonomía andaluz y en la que se dijo:

FD 2º: «... la actuación de la potestad reglamentaria está sujeta a un conjunto de requisitos entre los que figura el de la competencia, puesto que, innecesario es recordarlo, no todos los órganos de la Administración están habilitados para dictar reglamentos.

Así, más concretamente, el ya citado Estatuto de Andalucía -artículos 32 y 41- atribuye la potestad reglamentaria precisamente al Consejo de Gobierno. No significa esto que “sólo” el Consejo de Gobierno pueda dictar reglamentos -la situación es análoga a la que se plantea en relación con la Administración del Estado sobre la base del artículo 97 de la Constitución-, pero sí implica que para que otros órganos de la Administración puedan emanarlos será necesaria una previa habilitación legal o, en algunos casos, reglamentaria».

Esta interpretación jurisprudencial, tanto del Tribunal Constitucional como del Tribunal Supremo, sobre la potestad reglamentaria de los Ministros y de los Consejeros autonómicos fue ya recogida por la Ley 3/1993, de 15 de marzo, de modificación de la Ley 3/1984, de 22 de junio, que al dar nueva redacción al artículo 49 dispuso que los Consejeros pueden hacer uso de la potestad reglamentaria «cuando les habilite para ello una ley o un reglamento aprobado por la Diputación General». En la actualidad, el vigente artículo 29.1 de la Ley 1/1995, de 16 de febrero, del Presidente y del Gobierno de Aragón, dispone que los Consejeros podrán hacer uso de la potestad reglamentaria «cuando les habilite para ello una ley o un reglamento aprobado por el Gobierno».

En suma nos encontramos ante una Orden del Consejero de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo dictada previa habilitación contenida en un Reglamento independiente, el Decreto 80/1984, de 28 de septiembre (en el momento de dictarse la Orden que estudiamos, este Decreto era un Reglamento independiente al no desarrollar las prescripciones de ninguna ley. Tras la Ley 4/1987, de 25 de marzo, de Ordenación de la Acción Social, pasa a convertirse en un Reglamento ejecutivo).

La Orden que estamos comentando fue modificada parcialmente (en lo relativo a la regulación del pago de cuotas) por Orden de 4 de abril de 1989.

SEGUNDA.- AMBITO DE APLICACION

La Orden aquí examinada tiene por objeto la regulación de los siguientes servicios sociales:

- Las Residencias de Ancianos, cuya edad mínima de admisión es de 65 años pudiendo rebajarse de forma excepcional y debidamente justificada hasta los 60 años (artículo 2), e incluso, en algunos casos singulares, hasta los 50 años (artículo 1 y Anexo II del Decreto 81/1989, de 20 de junio) y en las que se prestan los siguientes servicios: alojamiento, alimentación y atenciones corporales necesarias (artículo 1).

- Los Clubes de Ancianos, cuya edad de admisión es de 60 años pudiendo, no obstante, reducirse a 55

años por razones excepcionales y debidamente acreditadas (artículo 2).

- Y los Comedores sociales, en los que no existe límite de edad para la admisión de personas.

Visto el ámbito de aplicación de la norma, es pertinente calificar jurídicamente la relación que une, en cada caso, al ciudadano con la Administración aragonesa, pues nos será de sumo interés para analizar el régimen sancionador previsto en la Orden de 30 de enero de 1987.

La vinculación que une al ciudadano ingresado en una Residencia de Ancianos con la Administración aragonesa procede calificarla de relación de sujeción especial, pues no en vano se encuentra unido de forma permanente las veinticuatro horas del día con el centro asistencial en el que se está ingresado, lo que da a la Administración un mayor poder de incidencia en la esfera jurídica del administrado para mantener el buen orden y la convivencia en el centro, si bien respetando, en todo caso, la dignidad de la persona y los derechos fundamentales que son inherentes a todo ser humano. Considerar que una relación de este tipo es de «especial sujeción», no es gratuito a pesar de lo impreciso e indeterminado del concepto en el que nos movemos; como muestra vale la reciente sentencia del Tribunal Supremo de 20 de mayo de 1996 (Ar. 4459) en la que se resuelve un recurso contra una sanción impuesta a un jubilado miembro del «Hogar del Pensionista» dependiente de la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía por expresarse «en el curso de una discusión en términos irrespetuosos para la Directora del Centro». En esta sentencia, el Tribunal Supremo distingue aunque no de forma muy clara tres grandes grupos de supuestos que encajan dentro de la categoría de «relación especial de sujeción»; el que nos interesa es el tercero de ellos, pues se incluye como relación especial de sujeción el supuesto de hecho que consiste en «la convivencia inmediata bajo una autoridad determinada en un centro específico». Sin duda, la vinculación que existe entre un anciano ingresado en una Residencia de este tipo y la Administración que lo gestiona encaja dentro de este tipo de relaciones, como así lo entiende la propia Sala del Tribunal Supremo.

Mayores problemas plantea, desde luego, la calificación jurídica del lazo que une al ciudadano con la Administración en los casos de los comedores y de los Clubes de Ancianos. Resulta evidente que la vinculación del administrado con esos centros es de menor intensidad que en el caso de las Residencias de Ancianos, pues la convivencia se reduce al tiempo diurno, por lo que las facultades correctoras disminuyen notablemente. No obstante, la Orden que tratamos parte claramente de regular situaciones en las que la incidencia de la Administración en la esfera del ciudadano es mayor, por lo que todo el sistema llega a regularse por una disposición del Consejero de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo, ni siquiera por Decreto. El soporte de este mayor poder administrativo lo encontramos en la existencia de un sistema de admisión previo, no sólo para las Residencias de Ancianos sino también para los Clubes e incluso para los Comedores (artículos tercero a octavo), estableciéndose baremo de cuotas a pagar por los asociados en función de su renta per cápita (artículos noveno y décimo), lo que da pie para pensar que el nexo que une a la Administración con sus asistidos reviste una mayor intensidad en tanto que el administrado, al formalizar su petición de ingreso, se obliga a aceptar voluntaria-

mente -aunque se vea forzado por la necesidad- unas normas internas de funcionamiento. Por lo tanto, y para ser coincidentes con el espíritu de la norma, vamos a entender que al igual que en las Residencias de Ancianos la relación que une al asociado con la Administración en los servicios de Comedor y Clubes de Ancianos es de las denominadas de «sujeción especial».

TERCERA.- ANALISIS DEL REGIMEN SANCIONADOR (ARTICULOS DECIMOCTAVO A VIGESIMOSEGUNDO, PRIMER PARRAFO)

El estudio de los tipos, así como sus correspondientes sanciones, va a hacerse a la luz de la garantía formal y la garantía material que exige el artículo 25.1 de la Constitución, tal como ha sido interpretado por el Tribunal Constitucional.

La garantía de carácter formal se traduce en la necesidad de que sea la Ley la que regule las infracciones y las sanciones vigentes en una determinada materia, pues el término «legislación vigente», que utiliza la Constitución, es expresivo de una reserva de ley en el ámbito punitivo del Estado (en este sentido, el artículo 46 de la Ley 3/1984, hoy ya derogado, establecía que «las normas reglamentarias no podrán ... imponer sanciones ni multas, salvo en los casos expresamente autorizados por la Ley»). Desde este punto de vista, la vulneración por parte de la Orden de 30 de enero de 1987 de las exigencias constitucionales es patente, pues nos encontramos ante una norma de naturaleza reglamentaria dictada por el Consejero de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo. Sin embargo, en este punto debemos traer a colación el relajamiento que sufre el principio de reserva de ley cuando se trata de relaciones de especial sujeción hasta el punto de que es suficiente con una habilitación legal genérica carente de contenido material sancionatorio para que el Reglamento tipifique las infracciones y las sanciones correspondientes.

A la vista de esta doctrina procede, pues, buscar la posible cobertura legal al régimen sancionador previsto en la Orden de 30 de enero de 1987. Como ya se puso de manifiesto, la presente Orden se dictó al amparo del artículo 4 de un reglamento independiente, el Decreto 80/1984, de 28 de septiembre, por lo que en sus orígenes carecía totalmente del mínimo cuélgue legal. No obstante, al poco de dictarse la Orden que estudiamos las Cortes de Aragón aprobaron la Ley 4/1987, de 25 de marzo, de Ordenación de la Acción Social, que en su título VIII, que lleva por rúbrica «de las infracciones y sanciones», recoge el régimen sancionatorio en materia de bienestar y servicios sociales. Sin embargo, de un análisis de los tipos previstos en la ley, puede verse con claridad que las infracciones no van dirigidas a los usuarios de los servicios sociales, como ocurre en la Orden que estudiamos, sino que los destinatarios de las mismas son las instituciones y asociaciones sin ánimo de lucro que colaboren con la Administración aragonesa en la prestación de servicios o en la realización de actividades en materia de acción social, por lo que no pueden constituir amparo legal alguno del régimen disciplinario previsto en la Orden de 30 de enero de 1987. El artículo 45 de la Ley 4/1987, que es el que tipifica las infracciones administrativas, empieza su redacción del modo siguiente «Constituirán infracciones administrativas, a los efectos previstos en el párrafo c) del artículo 23, las acciones y omisiones que contravengan las obligaciones concretas establecidas en la presente ley y las normas que la

desarrollen que perjudiquen a los usuarios o a la organización pública de los servicios», lo que nos da una idea de que con este régimen sancionador se trata de proteger no sólo a la Administración, sino especialmente al ciudadano usuario de esos servicios frente a los incumplimientos de las entidades privadas que los presten.

En concreto, el apartado 2º del mismo artículo tipifica las siguientes infracciones:

a) Incumplir la normativa que regule las condiciones de calidad y participación de las entidades, servicios y establecimientos de servicios sociales.

b) Dificultar o impedir a los usuarios de los servicios el disfrute de los derechos reconocidos por Ley o Reglamento.

c) Incumplir la normativa sobre registro de entidades, servicios y establecimientos de servicios sociales y obstruir la acción de los servicios de inspección pública.

d) Encubrir ánimo lucrativo en la creación, mantenimiento y gestión de servicios sociales, en la obtención de prestaciones económicas o mediante la alteración no autorizada del régimen de precios de los servicios, así como transgredir la normativa contable vigente.

Junto a este régimen sancionador, la Ley 4/1987, en su artículo 23 f) atribuye a la Diputación General de Aragón en materia de acción social «la potestad sancionadora en los términos que reglamentariamente se establezcan». Como resulta patente, este precepto tampoco constituye una base legal suficiente para que el Consejero establezca el régimen de infracciones y sanciones aplicables a una relación especial de sujeción porque el único habilitado para ejercer la potestad sancionadora es el Gobierno de Aragón y no el Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo. Además, no hay que olvidar que la Diputación General de Aragón hizo uso de esta habilitación y aprobó el Decreto 138/1990, de 9 de noviembre, por el que se regulan las infracciones y sanciones en materia de acción social, norma en virtud de la cual se desarrolló el Título VIII de la Ley de Ordenación de la Acción Social, en lo que tampoco encontramos un sistema sancionatorio aplicable a las Residencias de Ancianos, Clubes y Comedores que pudiera amparar el régimen disciplinario establecido en la Orden de 30 de enero de 1987.

En consecuencia, los artículos decimotercero a vigesimoprimeros de la Orden en cuestión, en cuanto tipifican las infracciones y sanciones aplicables a los usuarios de ciertos servicios sociales -Residencias de Ancianos, Clubes y Comedores- son nulos de pleno derecho por carecer de la cobertura legal necesaria que regulara, o al menos habilitara, al Consejero para establecer semejante régimen sancionatorio, todo ello en aplicación del artículo 30.3 de la Ley 1/1995, de 16 de febrero, del Presidente y del Gobierno de Aragón. Tal conclusión nos eximiría de un análisis más pormenorizado del régimen sancionador de la norma a la luz de la doble garantía del artículo 25.1 del texto constitucional si no fuera por el interés de esta Institución en garantizar la mayor adecuación a Derecho de las normas aragonesas, por lo que a continuación veremos los artículos decimotercero a vigésimo segundo desde el punto de vista de la predeterminación normativa de las conductas sancionables, de las medidas punitivas, así como de la necesaria correlación entre los actos ilícitos y las sanciones correspondientes.

CUARTA.- Comenzando por la tipificación de las sanciones, éstas vienen reguladas en el artículo vigésimo, dividiendo las mismas según se trate de reprimir faltas leves, faltas graves o faltas muy graves correspondiendo a las leves la sanción de amonestación privada, ya sea verbal o escrita, a las graves la de suspensión de la condición de asistido en el Centro por un periodo de 7 a 30 días y a las muy graves la pérdida de la condición de residente; por todo ello, se cumple perfectamente con la exigencia constitucional de establecer la necesaria correlación entre las infracciones y las sanciones que pueden imponerse por su comisión, así como la escala o graduación de las medidas represivas. El principal inconveniente para la aplicación de estas medidas punitivas está en que los artículos decimotercero, decimonoveno y vigesimoprimeros, que son los que tipifican las infracciones administrativas, no las clasifican en leves, graves y muy graves, únicamente en su artículo vigesimoprimeros se dice que «la comisión de tres faltas leves en un periodo no inferior a seis meses se considerará falta grave, y la de dos faltas graves en igual periodo, se considerará como muy grave». Entonces, ¿cómo sabemos si nos encontramos ante una infracción leve, grave o muy grave?; pues bien, examinemos lo que afirma el artículo vigesimosegundo: «La graduación de las faltas corresponderá al Jefe del Servicio Provincial de quien dependa el Centro ...». Efectivamente, y sin ningún tipo de pudor, el artículo vigesimosegundo permite una graduación ad hoc de las faltas cometidas por los usuarios de esos servicios sociales; técnica expresamente condenada por el artículo 25.1 de la Constitución al no garantizar mínimamente la seguridad jurídica de los administrados conculcando así las exigencias de la *lex certa*. Hemos de recordar en este punto que el Tribunal Constitucional en su Sentencia de 13 de diciembre de 1990 (STC 207/1990), FJ 3º, anuló una sanción impuesta al amparo del artículo 57.2 del Estatuto de los Trabajadores en la redacción dada por la Ley 8/1980, de 10 de marzo, que permitía una graduación para el caso concreto de las sanciones a imponer no garantizándose, en consecuencia, la seguridad jurídica del infractor.

Desde luego, si el más Alto Tribunal no admite una graduación ad hoc de las sanciones es lógico pensar que tampoco va a admitir una graduación casuística de las faltas, pues las consecuencias de incertidumbre para el administrado alcanzan las mismas proporciones. Y esto, aunque la norma fije criterios conforme a los que la Administración proceda a clasificar los ilícitos cometidos, pues el artículo 57.2 del Estatuto de los Trabajadores contenía como elementos a tener en cuenta en la determinación de la sanción los siguientes: la gravedad de la infracción, la malicia o falsedad del infractor, el número de trabajadores afectados, la cifra de negocios de la empresa y la reincidencia.

Para no ser injustos con la Orden de 30 de enero de 1987, hemos de decir que en su artículo decimotercero recoge unas circunstancias a las que debe atenderse el órgano administrativo para atribuir a la infracción el carácter de leve, grave o muy grave, y que son: las concurrentes en la comisión de la falta, los daños causados a las personas o las cosas, así como la conducta que viniera desarrollando el infractor.

En todo caso, y de acuerdo con la Sentencia del Tribunal Constitucional 207/1990, los artículos decimoc-

tavo y vigesimosegundo en la medida en que permiten una graduación *ad hoc* de las faltas incurren en un vicio de nulidad de pleno derecho por conculcar la garantía material derivada del artículo 25.1 del texto constitucional en aplicación del artículo 30.3 de la Ley 1/1995, de 16 de febrero (a nuestro juicio, para lo que sí tendrían virtualidad las circunstancias que fija el artículo decimotercero es para hacer efectivo el principio de proporcionalidad en la determinación concreta de la sanción).

QUINTA.- Seguidamente vamos a centrarnos en el examen de la regulación de los ilícitos, sobre todo, desde el punto de vista del principio de tipicidad, sin dejar de lado la garantía formal en lo que proceda.

Sin duda alguna, especial mención merece el tipo recogido en el artículo decimotercero que contempla como infracción administrativa los actos que llevan a cabo los asistidos «cuando por su gravedad así lo aconsejen». Desde luego, y esto sí que no admite ningún tipo de objeción, nos encontramos ante una norma tipificadora enormemente abierta, pues deja al órgano administrativo la facultad de decidir qué actos merecen la calificación de falta y cuál es su gravedad, lo que significa conculcar el artículo 25.1 de la Constitución que exige tipos concretos, precisos, claros, inteligibles, sin proclividad alguna a la incertidumbre (Sentencia del Tribunal Constitucional de 12 de marzo de 1993 (STC 89/1993), FJ 2º), siendo contrarios a sus prescripciones los tipos formulados en modo tan abierto como en este caso, pues su aplicación depende de una decisión prácticamente libre y arbitraria del órgano encargado de juzgar esa conducta (Sentencia del Tribunal Constitucional de 11 de marzo de 1996 (STC 34/1996), FJ 6º). En suma, el artículo decimotercero de la Orden de 30 de enero de 1987 en cuanto recoge un tipo contrario al texto constitucional incurre en un vicio de nulidad de pleno derecho en aplicación del artículo 30.3 de la Ley 1/1995, de 16 de febrero.

Siguiendo con el análisis de los tipos, el artículo decimotercero recoge como ilícito administrativo «el incumplimiento de las obligaciones señaladas por parte de los asistidos». Sin duda, nos encontramos ante lo que podemos llamar tipificación por remisión o tipificación indirecta pues es necesario acudir al artículo decimoséptimo de la Orden que estudiamos para saber cuáles son los deberes que se imponen a los asistidos en los Clubes, Residencias de Ancianos y Comedores cuya contravención es calificada por el artículo siguiente como infracción administrativa. Estos deberes son: «a) El respeto de las creencias cívicas, morales y religiosas de cuantas personas convivan en el centro; b) el conocimiento y cumplimiento de las normas que rijan su funcionamiento; c) acudir a las dependencias habilitadas al efecto como comedor, salvo que por prescripción facultativa sea necesario efectuarla en la habitación, en el caso de Residencias; d) respetar y colaborar en el mantenimiento y buen uso de las instalaciones del Centro; y e) guardar las normas de higiene y aseo, tanto en la persona como en las dependencias del Centro». Como ya hemos dejado patente al tratar el tema del principio de tipicidad, el Tribunal Constitucional admite esta clase de tipificación (Sentencias del Alto Tribunal de 21 de diciembre de 1989 (STC 219/1989), FJ 5º y de 29 de marzo de 1993 (STC 116/1993), FJ 3º), si bien, con una matización importante que resulta de la Sentencia de 18 de noviembre de 1993 (STC 341/1993) FJ 10º B), en la que dejó bien

claro que un reglamento no puede imponer a los ciudadanos mandatos u obligaciones cuya contravención constituya una infracción administrativa sancionable por el aparato represivo de la Administración. Por eso, llegamos a la conclusión, de que ese tipo de obligaciones y mandatos cuya conculcación se asuma como elemento definidor del tipo, deben venir determinados en una norma de rango legal por imperativo del principio de reserva de ley del artículo 25.1 de la Constitución. No obstante, para ser coherentes con la propia doctrina del Alto Tribunal, fijamos dos excepciones: la primera, por lo que hace a las normas reglamentarias preconstitucionales en tanto no es posible exigir retroactivamente la reserva de ley, y la segunda, cuando se trata de relaciones de sujeción especial en las que el papel de Reglamento es mayor cumpliéndose el principio de legalidad con la existencia de una norma de rango legal, aún carente de todo contenido material, que dé cobertura a la norma reglamentaria. De acuerdo con esta doctrina, la tipificación regulada en el artículo 19 de la Orden de 30 de enero de 1987, en cuanto es aplicable a las relaciones calificadas de «sujeción especial», cumpliría con las exigencias del principio de reserva de ley si no fuera porque carece de la cobertura legal necesaria, como ya sabemos. Además, nada se le puede reprochar desde el punto de vista de la garantía material, pues los deberes que fija el artículo decimoséptimo cumplen con los requisitos de certeza que exige el artículo 25 de la Constitución. Todas estas consideraciones son trasladables al tipo previsto en el artículo decimonoveno f), que considera como infracción sancionable «incumplir el presente reglamento».

Por lo que respecta al resto de los tipos, éstos vienen recogidos en el artículo decimonoveno y son los siguientes: «a) molestar intencionadamente y de forma clara a cualquier asistido o trabajador del Centro en el normal desenvolvimiento de su trabajo y de la vida residencial; b) el deterioro intencionado de los bienes, instalaciones y material del Centro, así como el maltrato a cualquiera de las personas que en dichos Centros convivan; c) la aprehensión de algo ajeno sin haberlo pedido prestado o sin que conste la intención de devolverlo; d) maltratar o injuriar de palabra u obra a cualquiera de los miembros de la comunidad; y e) pernoctar fuera de la Residencia sin comunicarlo previamente o con posterioridad a la Dirección». El único problema jurídico de entidad que eventualmente pueden generar estos tipos es la concurrencia de una doble sanción, penal y administrativa, por unos mismos hechos con la consiguiente violación del principio *non bis in idem*.

Es conocido que el Alto Tribunal admite la dualidad de sanciones cuando además de tratarse de una relación de sujeción especial, el bien jurídicamente protegido, es decir, el fundamento de la sanción sea distinto, pues afirma rotundamente que «la existencia de una relación de sujeción especial tampoco basta por sí misma para justificar la dualidad de sanciones ... es indispensable, además, que el interés jurídicamente protegido sea distinto» (Sentencia del Tribunal Constitucional de 10 de diciembre de 1990 (STC 112/1990), FJ 3º). En suma, tanto los asistidos en una Residencia de Ancianos, como en un Club o Comedor dependiente de la Diputación General de Aragón, podrían ser objeto de una sanción administrativa, además de la condena penal por unos mismos hechos siempre que el fun-

damento de la corrección administrativa sea distinto al de la pena.

En todo caso, si la Administración decidiera abrir la vía penal, no le quedaría otra opción que suspender el procedimiento administrativo (artículo 7.2 del Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora y STC 77/1983) hasta tanto no recaiga resolución penal y, además, quedaría vinculada por los hechos declarados probados por la sentencia penal firme (artículo 134.2 de la Ley 30/1992).

SEXTA.- EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR (ARTICULO VIGESIMOTERCERO) Y LOS RECURSOS EN VIA ADMINISTRATIVA (ARTICULO VIGESIMOSEGUNDO, SEGUNDO PARRAFO).

La Orden de 30 de enero de 1987 no regula un verdadero procedimiento sancionador, sino que sólo contiene alguna norma aislada del mismo a lo largo de su articulado, destacando su artículo vigesimotercero, en donde se dice: «será preceptiva la audiencia del interesado antes de dictarse la oportuna resolución ... si en el plazo de 15 días hábiles, desde el siguiente al de la notificación de la propuesta aceptada por el Director del Centro, no se presentase el mencionado pliego de descargos, éste devendrá firme, dictándose resolución al respecto por el Servicio Provincial ...». En el artículo anterior se atribuye al Jefe del Servicio Provincial de quien dependa el Centro la competencia para imponer las sanciones, a propuesta de la Dirección del mismo, oída la Junta de Usuarios, pudiéndose presentar por el interesado pliego de descargos ante el propio Jefe de Servicio.

Esta omisión del procedimiento sancionador es suplida por la disposición transitoria segunda de la Ley 3/1993 y por el artículo 2 del Decreto 94/1993, de 28 de julio, de la Diputación General de Aragón, que adapta los procedimientos administrativos tramitados por el Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y a la Ley 3/1993, de 15 de marzo, de modificación de la Ley 3/1984, del Presidente, de la Diputación General y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón. En este punto hemos de recordar que el artículo 2 del Decreto 94/1993 es una reproducción casi literal de la disposición transitoria segunda de la Ley 3/1993 por lo que al ser una norma más especial es la que vamos a analizar. En todo caso, téngase presente que los artículos 134 a 138 de la Ley 30/1992 son directamente aplicables. Además, el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, que aprueba el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora es de aplicación en «defecto total o parcial de procedimientos específicos previstos en las correspondientes normas» (artículo 1). Pues bien, en el artículo 2 del Decreto 94/1993 se establece que «en los procedimientos sancionadores que puedan incoarse deberán ser observadas las siguientes normas ...»; además, su disposición derogatoria elimina del Ordenamiento Jurídico «cualquier otra disposición de igual rango o inferior que se oponga al articulado de este Decreto». Por tanto, el artículo vigesimotercero de la Orden de 30 de enero de 1987 debe entenderse derogado en cuanto se oponga a lo dispuesto en el artículo 2 del Decreto 94/1993. En consecuencia pues, el procedimiento sancionador a seguir es el regulado en el Decreto 94/1993, artículo 2, cuyas fases son: a) Una iniciación que se acuerda por providencia del órgano compe-

tente en la que se nombra un instructor y en su caso, un secretario, pudiendo practicarse una información reservada antes de dictarse la misma o acordar el archivo de causa; b) Una instrucción en la que se llevan a cabo las actuaciones necesarias para formular el pliego de cargos que se notifica al imputado, dándole un plazo de ocho días para alegar; recibidas las alegaciones o transcurrido ese plazo, el instructor procede a formular una propuesta de resolución, teniendo en cuenta la defensa que hizo el ciudadano y las pruebas que pudieran practicarse, que se notifica al imputado concediéndole otro plazo de 8 días para que pueda contestarla; c) La Resolución, que adoptará el Jefe de Servicio del Centro correspondiente a la vista de la propuesta de resolución y de lo alegado por el ciudadano en su defensa (en cuanto al órgano competente, hay que tener en cuenta que estos Centros han sido traspasados al Instituto Aragonés de Servicios Sociales por Decreto 198/1996, de 29 de octubre, sin haberse realizado al día de hoy la reestructuración de los servicios afectados por el traspaso).

En todo caso, tal como señala el artículo 3 del Decreto 94/1993, el plazo máximo para la resolución del procedimiento será de seis meses, salvo que se amplíe el mismo por otros seis por acuerdo motivado, transcurridos los cuales el procedimiento caduca en los términos previstos en el artículo 43.4 de la Ley 30/1992.

Al hilo de la cuestión de la prescripción de las infracciones y sanciones, el artículo 4 del Decreto 94/1993 (la Orden de 30 de enero de 1987 no regula esta materia) establece que las infracciones en materia de Sanidad y Acción Social prescriben a los 3 años las muy graves, a los 2 las graves y a los 6 meses las leves; por contra, los plazos para las sanciones son de 3 años si se imponen por faltas muy graves, 2 para las impuestas por faltas graves y 1 año si son acordadas por faltas leves. Los plazos de prescripción son idénticos a los que recoge el artículo 132 de la Ley 30/1992, por lo que el artículo 4 del presente Decreto no nos plantea problemas ni desde el principio de legalidad, ni desde la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Por lo que respecta a los recursos en vía administrativa, el artículo vigesimosegundo, segundo párrafo, de la Orden de 30 de enero de 1987 recoge una alzada ante el Consejero de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo contra la resolución sancionadora; por tanto, hoy debe entenderse recurso ordinario en el plazo de 1 mes al amparo de los artículos 114 y siguientes de la Ley 30/1992. La fijación de un recurso administrativo contra la resolución sancionadora tiene una consecuencia inmediata que la Administración no puede desconocer, ésta no es otra que la no ejecutividad del acto sancionatorio hasta que no cause estado en la vía administrativa (artículo 138.3 de la Ley 30/1992).

El Justicia de Aragón asume como misión específica, de acuerdo con el artículo 33.1.b) del Estatuto de Autonomía de Aragón, la tutela del ordenamiento jurídico aragonés, velando por su defensa y aplicación.

En su virtud, y en uso de las facultades conferidas en la Ley 4/1985, de 27 de junio, resuelvo:

1º. Efectuar **RECOMENDACION FORMAL** al Excmo Sr. Consejero de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo de la Diputación General de Aragón para que adopte las medidas necesarias a fin de dar la necesi-

ria cobertura legal al régimen disciplinario de las personas acogidas en las Residencias de Ancianos, Clubes de Ancianos y Comedores dependientes de la Diputación General de Aragón en los términos que resultan de las consideraciones expuestas, a fin de dar cabal cumplimiento al principio de legalidad contenido en el artículo 25 de la Constitución Española.

2º. Efectuar **RECOMENDACION FORMAL** al Excmo. Sr. Consejero de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo de la Diputación General de Aragón para que sea la norma jurídica y no la decisión singular de un órgano administrativo la que gradúe las infracciones según su trascendencia en leves, graves y muy graves, tal como hoy dispone el artículo 129.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

3º. **RECORDAR** que, en la imposición de sanciones, se debe seguir el procedimiento que regulan la Ley estatal 30/1992 y las normas aragonesas (Ley 3/1993 y Decreto 94/1993) y, supletoriamente, el Real Decreto 1398/1993."

La Recomendación fue publicada en el Boletín Oficial de Aragón nº 4, de 13 de enero de 1997. En el momento de redactar este Informe estamos aún pendientes de recibir contestación del Departamento.

1.2. F) Expediente D III - 108/96 - TOJA

Orden de 22 de junio de 1987, del Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo, por la que se aprueban las normas de funcionamiento interno de la Comunidad Terapéutica de Rehabilitación de Toxicómanos "El Frago".

El estudio de esta Orden nos llevó a similares conclusiones que las obtenidas con relación a la Orden de 30 de enero de 1987 que acabamos de comentar. Por ello, con la misma fecha -13 de diciembre de 1996-, formulamos la siguiente Recomendación:

"**PRIMERA.-** El punto de partida del análisis de la presente Orden está constituido por el artículo 35.1.19 del Estatuto de Autonomía de Aragón que recoge como competencia exclusiva la referente a la «asistencia, bienestar social y... juventud...».

El desarrollo legislativo de esta materia se encuentra básicamente en la Ley 4/1987, de 25 de marzo, de Ordenación de la Acción Social; sin embargo, y esto resulta sorprendente, el legislador no reguló el funcionamiento interno de las Comunidades Terapéuticas de Rehabilitación de Toxicómanos ni siquiera autoriza a la Administración aragonesa para establecer las normas que rijan la convivencia en estos centros. Ante este vacío legal, el Consejero de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo aprobó la Orden que nos ocupa que establece las normas que deben regir el desenvolvimiento del Centro de Rehabilitación «El Frago».

La Orden que estamos comentando fue modificada parcialmente (en lo relativo a las normas de admisión para el ingreso en la Comunidad Terapéutica) por Orden de 12 de noviembre de 1988.

SEGUNDA.- Puestos en antecedentes, vamos a examinar la legalidad de la Orden de 22 de junio de 1987. Como ya sabemos, el Estatuto de Autonomía aragonés -artículo 23.1- y la entonces vigente Ley 3/1984 -hoy Ley 1/1995, de 16 de febrero, artículo 29.1- atribuyen la titularidad de la

potestad reglamentaria a la Diputación General de Aragón; no obstante, tanto la jurisprudencia del Tribunal Constitucional como la del Tribunal Supremo entienden que por tratarse de una potestad originaria no impide que el titular de la misma -el Gobierno- haga delegaciones singulares (Sentencia del TC de 4 de febrero de 1988 (STC 13/1988), FJ 4º y Sentencia del TS de 16 de diciembre de 1994 (Ar 10046), FD 8º), y menos aún que sea la Ley la que autorice directamente al Consejero correspondiente pues «la habilitación al Gobierno... no puede entenderse con un criterio estricto al pie de la letra, sin limitar la advocación del titular a un órgano colegiado específico, el Consejo de Ministros, sino también a éstos que lo componen», o sea, a los propios Ministros o Consejeros en el caso de las Comunidades Autónomas (Sentencia del TC de 5 de octubre de 1992 (STC 135/1992), FJ 3º y Sentencia del TS de 6 de octubre de 1989 (Ar 7326), FD 2º. Esta doctrina jurisprudencial viene hoy recogida en el art. 29.1 de la Ley 1/1995 como ya pusimos de manifiesto con anterioridad). Pues bien, la presente Orden, al igual que la que regula las Residencias de Ancianos, Clubes y Comedores, se dicta al amparo del artículo 4 del Decreto 80/1984 de 28 de septiembre (Decreto parcialmente derogado por el Decreto 95/1991, de 20 de mayo, que regula las prestaciones económicas en el ámbito de la acción social, aunque sin afectar la derogación a este artículo 4) que autoriza al Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo a dictar las disposiciones oportunas relativas al funcionamiento de sus centros en las que se recogerán el sistema de acceso y abandono de los mismos, las cuotas que deban ser abonadas, la gestión interna, así como cualquier otra cuestión que afecte a su funcionamiento.

En consecuencia, y conforme a la jurisprudencia tanto constitucional como jurisdiccional debemos admitir la legalidad formal de la Orden de 22 de junio de 1987 por dictarse previa autorización reglamentaria, la prevista en el artículo 4 del Decreto 80/1984.

TERCERA.- AMBITO DE APLICACION

La materia sobre la que versa la Orden de 22 de junio de 1987 está perfectamente delimitada pues se circunscribe a establecer las normas que deben regir el funcionamiento interno de un centro concreto de Rehabilitación de Toxicómanos que recibe el nombre de «El Frago»; al que se configura como un servicio social de carácter público (artículo primero de la Orden).

Más importante que determinar el ámbito abstracto de aplicación de la norma es, sin duda, calificar jurídicamente el vínculo que une al toxicómano con la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón. Así, podemos considerar como relación especial de sujeción el lazo que sujeta a un ciudadano internado en un Centro de Rehabilitación con el poder público titular del mismo pues surge una convivencia intensa e inmediata del drogodependiente con la Administración que faculta a ésta para incidir sobremanera en la esfera interna del sujeto por encima de los poderes que tendría si se tratara de un ciudadano enteramente libre y no sujeto a ningún Plan Terapéutico de Rehabilitación diseñado por la Administración (artículos décimo a decimosegundo). Además, el ingreso en el Centro de Rehabilitación se formaliza mediante una petición de admisión que será valorada por una Junta de Selección (artículos segundo a noveno) lo que se traduce en que el sujeto interesado admite voluntariamente las normas que

rigen el funcionamiento interno del centro. En todo caso, hemos de resaltar que una relación de «sujeción especial» no exime a los poderes públicos de cumplir con la legalidad vigente por lo que ni aún en estos ámbitos un Consejero podrá por simple Orden establecer un régimen disciplinario carente de toda base legal.

CUARTA.- ESTUDIO DE LAS INFRACCIONES Y SANCIONES (ARTICULOS DECIMOCTAVO A VIGESIMOPRIMERO QUE LLEVAN POR RUBRICA «FALTAS Y SANCIONES»)

Un análisis de la Orden de 22 de junio de 1987 a la luz de la garantía formal o principio de reserva de ley resulta más que sencillo en tanto que se trata de una norma dictada previa habilitación reglamentaria y carente de cobertura legal alguna -hemos de recordar que la Ley 4/1987, de Ordenación de la Acción Social, no constituye amparo legal de esta Orden pues omite cualquier regulación de los centros terapéuticos de rehabilitación de toxicómanos-. Como ya nos consta, el Tribunal Constitucional ha vaciado prácticamente de contenido la garantía formal por lo que se refiere a las relaciones de especial sujeción, pues entiende que la reserva de ley derivada del artículo 25.1 de la Constitución se cumple con la existencia de una norma de rango legal, aún carente de todo contenido material sancionador, que habilite al Reglamento para regular las infracciones y sanciones vigentes en un determinado sector del Ordenamiento Jurídico. En todo caso, el Alto Tribunal advierte que una sanción carente de toda base legal devendría, incluso en estas relaciones, no sólo conculcadora del principio objetivo de legalidad, sino lesiva del derecho fundamental considerado (Sentencia del TC de 21 de enero de 1987 (STC 2/87), FJ 2º); además, siempre deberá ser exigible en el campo sancionatorio administrativo el cumplimiento de los requisitos constitucionales de legalidad formal y tipicidad, aunque puedan adaptarse a los casos e hipótesis de relaciones Administración-administrado y en concordancia con la intensidad de la sujeción (Sentencia del TC de 29 de marzo de 1990 (STC 61/1990), FJ 8º).

Pues bien, a pesar de lo generoso que es el Tribunal Constitucional con el legislador, que no con el ciudadano pues es éste el que sufre las consecuencias negativas de su doctrina, los artículos decimoctavo a vigesimoprimeros de la Orden que analizamos no desarrollan ninguna previsión legal, sino que regulan por sí mismos y sin cobertura alguna el régimen sancionador aplicable a las personas acogidas en "El Frago". Por esta razón, aunque nos encontremos ante una relación de sujeción especial, los artículos decimoctavo a vigesimoprimeros en la medida en que tipifican infracciones y sanciones sin una Ley que los ampare para ello incurren en un vicio de nulidad de pleno derecho por vulnerar el artículo 25.1 de la Constitución, en aplicación del artículo 30.3 de la Ley 1/1995, de 16 de febrero. A igual conclusión hubiéramos llegado a través de la aplicación del artículo 46 de la Ley 3/1984, de 22 de junio, vigente en el momento de dictarse la Orden aquí examinada, pues dice: "Las normas reglamentarias no podrán ... imponer sanciones ni multas salvo en los casos expresamente autorizados por la Ley".

Desde la perspectiva de la garantía material el estudio del régimen sancionador resulta más costoso pues, como dice el Tribunal Constitucional, las exigencias de Lex certa o predeterminación normativa de las conductas sanciona-

bles afecta tanto a la tipificación de las infracciones, como a la definición de las sanciones y a la necesaria correlación entre unas y otras.

Por lo que hace referencia a la definición y escala de las sanciones, así como a la correlación entre éstas y las infracciones tipificadas, la Orden cumple con las directrices constitucionales pues el artículo vigésimo gradúa las medidas punitivas según se trate de castigar faltas leves, faltas graves o faltas muy graves, correspondiendo a cada una de ellas, respectivamente, las sanciones de: amonestación privada, verbal o escrita; incremento de las tareas y servicios encomendados habitualmente; y pérdida de la condición de residente, no pudiendo ser admitido en un periodo posterior de tres meses -la pérdida de la condición de residente por dos veces impedirá adquirir de nuevo dicha condición-.

Sin embargo, y aquí está el problema de la Orden de 22 de junio de 1987, al igual que la Orden de 30 de enero de 1987, no establece una clasificación de las faltas en leves, graves y muy graves, según la transcendencia de la acción, sino que dispone en su artículo vigesimoprimeros que «La graduación de las faltas ... leves corresponderá al Director del Centro. La graduación ... por faltas graves y muy graves corresponderá en primera instancia al Director del Centro debiendo ser ratificada en el plazo máximo de tres días por el Servicio Provincial de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo de Zaragoza». Para llevar a cabo esta división de los tipos, el artículo decimoctavo establece unos criterios que son: las circunstancias concurrentes en la comisión de la infracción, los daños ocasionados a las personas o a las cosas, así como la conducta que viniera desarrollando el infractor.

Hemos de recordar que esta técnica de la graduación ad hoc de las faltas es la utilizada por la Orden de 30 de enero de 1987, con relación a la cual le dirigimos también Recomendación Formal en esta misma fecha, y al estudiarla hemos entendido que es contraria al principio de tipicidad pues no otorga al justiciable la certeza necesaria para predecir el grado de sanción del que puede hacerse merecedor al depender todo de una decisión del órgano administrativo; como apoyo, citamos la Sentencia del Tribunal Constitucional de 13 de diciembre de 1990 (STC 207/1990). Por coherencia con nuestros planteamientos, debemos mantener aquí la misma postura y entender que los artículos decimoctavo y vigesimoprimeros de la Orden de 22 de junio de 1987 en cuanto permiten una graduación ad hoc de las faltas son contrarios al artículo 25 del texto constitucional y por tanto nulos de pleno derecho en aplicación del artículo 30.3 de la Ley 1/1995, de 16 de febrero. Para lo que si tendrían utilidad los parámetros que fija el artículo decimoctavo es para determinar cuál de las sanciones fijadas por la norma como castigo de la conducta del infractor es la más adecuada al fin represivo, así como para determinar su extensión, duración o cuantía; en suma, se trataría de criterios que harían factible la aplicación del principio de proporcionalidad de la sanción.

Para ser justos, hemos de destacar que la Orden no es imprecisa del todo en cuanto a la tipificación de las faltas, pues en su artículo vigésimo, apartado c) establece que «la comisión de tres faltas leves en un periodo no inferior a seis meses se considerará falta grave, y la de dos faltas graves en igual periodo, se considerará como muy grave». No obstante, la seguridad que da este precepto quiebra

desde el momento en que la graduación de las faltas las fija, caso por caso, el órgano sancionador.

Por cuanto se refiere al análisis pormenorizado de los tipos concretos de infracción administrativa, destaca sobremanera el previsto en el artículo decimotercero de la Orden, a imagen y semejanza del recogido en el también artículo decimotercero de la Orden de 30 de enero de 1987, pues considera como ilícito administrativo cualesquiera «actos que por su gravedad así lo aconsejen». Lógicamente, la consecuencia a la que llegamos es idéntica a la expuesta al estudiar la Orden de 30 de enero de 1987, es decir, la nulidad de pleno derecho del artículo decimotercero, pues recoge un tipo extraordinariamente abierto cuya aplicación va a depender de una decisión prácticamente libre y caprichosa del órgano encargado de juzgar la conducta infractora, en contra de los dictados del artículo 25 de la Constitución que exige normas infractoras claras y precisas, todo ello en aplicación del artículo 30.3 de la Ley 1/1995, de 16 de febrero.

Igualmente, en el propio artículo decimotercero de la Orden de 22 de junio de 1987 se recoge una tipificación indirecta pues considera como infracción administrativa «el incumplimiento de las obligaciones señaladas en las presentes normas». A la luz de la garantía material nada le es reprochable a este artículo, pues se trata de una norma de remisión; por contra, las exigencias derivadas de la *lex certa* se deben proyectar sobre la norma remitida, es decir, sobre la que establezca las obligaciones o mandatos cuya contravención se asuma como elemento definidor del tipo. En este sentido, el artículo decimoséptimo recoge los derechos y los deberes u obligaciones de los residentes, siendo éstos últimos los siguientes: «no consumir drogas y medicamentos que no hayan sido prescritos por facultativos, debiendo someterse al comienzo y durante su estancia en la comunidad, a todos los controles de abstinencia que se estimen necesarios por parte del Equipo Técnico»; «cumplir el Programa Individual, así como las indicaciones que emanen del Equipo Técnico»; «colaborar con los miembros de la Comunidad participando activamente en el buen funcionamiento y convivencia»; y «a respetar todos los derechos de todos los miembros de la Comunidad». Como se observa, la fijación de las obligaciones contiene nuevas remisiones a otras normas, con lo que para saber si cumplen las exigencias de *lex certa* es necesario acudir a las mismas. Este es el caso del deber que consiste en «respetar todos los derechos de todos los miembros de la Comunidad», pues es el propio artículo decimoséptimo el que fija esos derechos que son: «el respeto a sus creencias cívicas, políticas, morales y religiosas», «disfrutar del silencio necesario durante las horas de reposo o descanso» y «recibir las atenciones, así como utilizar las dependencias, instalaciones y servicios del Centro, dentro de las horas y condiciones establecidas». Nuevamente nos encontramos con una remisión, esta vez a los horarios y condiciones del uso de las dependencias, instalaciones y servicios del Centro, lo que significa que la normativa que deberá cumplir las exigencias derivadas de la garantía material es la que fije esos horarios y condiciones de uso debiendo ser clara, precisa y sin proclividad alguna a la incertidumbre. Estas mismas consideraciones son aplicables a las disposiciones que fijan las horas de reposo o descanso, pues a ellas se remite el artículo decimotercero cuando dice «disfrutar del silencio necesario durante las horas de reposo o descanso». En el mismo

sentido debemos pronunciarnos por lo que se refiere a la obligación consistente en cumplir las indicaciones que emanen del Equipo Técnico en la medida que deberán ser esas prescripciones terapéuticas las que cumplan el grado de certeza que exige la norma constitucional. En suma, nos encontramos ante remisiones en cadena que si bien son perfectamente constitucionales, siempre que permitan predecir con suficiente grado de certeza la conducta sancionable, dejan mucho que desear desde el punto de vista de la técnica legislativa.

Hasta aquí hemos visto como desde el punto de vista de la garantía material es correcta la tipificación por remisión; sin embargo, no puede decirse lo mismo por lo que se refiere a la garantía formal. El dato clave está en que la Orden es un reglamento independiente con lo que por definición carece de amparo legal alguno que permita a la Administración fijar el régimen sancionatorio en las llamadas «relaciones de sujeción especial», por lo que sin esa habilitación, el artículo decimotercero, en cuanto se remite al artículo decimoséptimo para la fijación de las obligaciones cuya conculcación se asuma como elemento definidor del tipo, es nulo de pleno derecho por contradecir el artículo 25.1 de la Constitución, en aplicación del artículo 30.3 de la Ley 1/1995.

Para dar por concluido un estudio de los tipos, sólo nos queda hacer referencia a los que recoge el artículo decimonoveno que son «a) consumir drogas o medicamentos no prescritos», conducta que está recogida como falta en virtud de la tipificación por remisión; «b) el incumplimiento del Plan Terapéutico y Programa Individual», en lo referente al incumplimiento del Programa Individual constituye ya una infracción por el juego de la tipificación indirecta; «c) la salida del recinto del Centro sin autorización expresa del Equipo Técnico»; y «d) violencia física o psíquica, de palabra u obra, a personas y cosas que formen parte de la Comunidad». La conducta que más dudas de legalidad, desde el punto de vista del *non bis idem*, puede plantear es la que se refiere al empleo de violencia sobre las personas o cosas, pues encaja perfectamente en normas penales, con lo que es posible abrir dos vías represivas, la penal y la administrativa, que conduzcan a una duplicidad de sanciones. No obstante, debemos reiterar aquí la doctrina del Tribunal Constitucional que admite una dualidad de sanciones, penales y administrativas, en los casos en que nos encontremos ante una relación de sujeción especial y el fundamento de la sanción administrativa sea distinto al de la pena; en consecuencia, si esa conducta es castigada penalmente sólo será posible iniciar un procedimiento administrativo sancionador si el bien jurídico protegido difiere del de tipo penal.

QUINTA.- ESTUDIO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR (ARTÍCULOS VIGESIMOPRIMERO Y VIGESIMOSEGUNDO). EL RÉGIMEN DE RECURSOS.

La regulación de un procedimiento administrativo sancionador se omite en la presente Orden, si bien se dan algunas normas muy concretas en los artículos vigesimoprimero y vigesimosegundo. El primero de ellos, en su primer párrafo, dice: «La graduación de las faltas y la imposición de sanciones leves corresponderá al Director del centro. La graduación e imposición de sanciones por faltas graves y muy graves corresponderá en primera instancia al Director del Centro debiendo ser ratificada en el

plazo máximo de tres días por el Servicio Provincial de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo para que pueda ser efectiva, pudiéndose presentar por el interesado o sus familiares, pliego de descargos en el que pueden manifestarse todas cuantas alegaciones se estimen oportunas. Dicho pliego se presentará ante el Jefe del Servicio Provincial de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo de Zaragoza». El artículo vigesimosegundo se limita a reiterar que «será preceptiva la audiencia del interesado previamente a resolver por el Jefe del Servicio Provincial de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo de Zaragoza».

Con independencia de cuál fuera la intención del Departamento al establecer estos preceptos, lo cierto es que la única interpretación legal y constitucionalmente admisible es aquella que obliga a la Administración a seguir un verdadero procedimiento que culmine, en su caso, con una resolución sancionadora. Este procedimiento sancionador no es otro que el fijado por el artículo 2 del Decreto 94/1993 (debemos de recordar que la disposición transitoria segunda de la Ley 3/1993 regula un procedimiento sancionador, en defecto de los previstos en las leyes respectivas; si bien al reproducir el artículo 2 del Decreto 94/1993 sus disposiciones no incurre en un vicio del ordenamiento jurídico), que adapta los procedimientos tramitados por el Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo a los artículos 134 a 138 de la Ley 30/1992, los cuales al dictarse al amparo de una competencia exclusiva, son de obligado cumplimiento para todas las Administraciones Públicas; sin olvidar nunca que el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, que aprueba el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora, es de aplicación supletoria «en defecto total o parcial de procedimientos específicos previstos en las correspondientes normas».

Por todo ello, para la imposición de sanciones por faltas leves, el Director del Centro deberá seguir todos los trámites del expediente disciplinario que fijan las normas antes mencionadas, recalando que la instrucción del procedimiento debe encomendarse a un órgano distinto, así como la imperiosa necesidad de respetar los derechos de defensa del imputado. Por lo que se refiere a la imposición de sanciones por faltas graves y muy graves, no basta con observar un procedimiento sancionador, sino que además es necesario que el órgano superior jerárquico, el Jefe del Servicio Provincial de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo, ratifique la eventual resolución sancionadora, previa audiencia del inculcado. En consecuencia, podemos decir que la Orden es sumamente garantista, y esto es lo correcto, cuando se trata de la imposición de sanciones graves o muy graves.

Para terminar con el análisis de la Orden en cuestión, hemos de decir que en su artículo vigesimosegundo, segundo párrafo, se fija un recurso de alzada ante el Consejero de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo contra la resolución sancionadora. En la actualidad, este recurso de alzada recibe el nombre de recurso ordinario y el plazo de interposición es de un mes desde la notificación (artículos 114 y 111 de la Ley 30/1992). En consecuencia, al no agotar el acto sancionatorio la vía administrativa no podrá ejecutarse, en virtud del artículo 138.3 de la Ley 30/92, hasta que no se ponga fin a la misma.

El Justicia de Aragón asume como misión específica, de acuerdo con el artículo 33.1.b) del Estatuto de

Autonomía de Aragón, la tutela del ordenamiento jurídico aragonés, velando por su defensa y aplicación.

En su virtud, y en uso de las facultades conferidas en la Ley 4/1985, de 27 de junio, resuelvo:

1º. Efectuar **RECOMENDACION FORMAL** al Excmo. Sr. Consejero de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo de la Diputación General de Aragón para que adopte las medidas necesarias a fin de dar la necesaria cobertura legal al régimen disciplinario de las personas acogidas en el Centro de Rehabilitación de Toxicómanos "El Frago" en los términos que resultan de las consideraciones expuestas, a fin de dar cabal cumplimiento al principio de legalidad contenido en el artículo 25 de la Constitución Española.

2º. Efectuar **RECOMENDACION FORMAL** al Excmo. Sr. Consejero de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo de la Diputación General de Aragón para que sea la norma jurídica y no la decisión singular de un órgano administrativo la que gradúe las infracciones según su trascendencia en leves, graves y muy graves, tal como hoy dispone el artículo 129.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

3º. **RECORDAR** que, en la imposición de sanciones, se debe seguir el procedimiento que regulan la Ley estatal 30/1992 y las normas aragonesas (Ley 3/1993 y Decreto 94/1993) y, supletoriamente, el Real Decreto 1398/1993."

La Recomendación fue publicada en el Boletín Oficial de Aragón nº 4, de 13 de enero de 1997. En el momento de redactar este Informe estamos aún pendientes de recibir contestación del Departamento.

1.2. G) Expediente D III - 34/96 - TOJA

Ordenes del Departamento de Agricultura y Medio Ambiente publicadas en el Boletín Oficial de Aragón nº 29, de 11 de marzo de 1996.

El destinatario de esta Recomendación fue el Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, toda vez que el objeto de la misma era someter a crítica los criterios de inserción de las disposiciones en el Boletín Oficial de Aragón, órgano que está adscrito al referido Departamento. Por ello, el día 21 de mayo de 1996 nos dirigimos al Consejero de Presidencia y Relaciones Institucionales en los siguientes términos:

"Hace tres meses me dirigí a V.E. al objeto de que adoptara las medidas necesarias para subsanar la errónea inclusión en el Boletín Oficial de Aragón nº 16, correspondiente al día 9 de febrero, de los Decretos 7/1996 y 8/1996, dentro de la sección III "Otras disposiciones y acuerdos", insertándolos en la que, en puridad, les correspondía, la sección I "Disposiciones Generales". El Boletín Oficial de Aragón subsanó el error mediante Resolución de 28 de febrero, publicada en el Boletín Oficial nº 24, de esa misma fecha.

El examen de los Boletines Oficiales de Aragón publicados a partir de entonces ha puesto de manifiesto un conjunto de anomalías y de erróneos criterios de inserción que, a mi juicio, es necesario rectificar. A tal efecto debo hacerle las siguientes consideraciones, en las que se pondrán de relieve algunos de los casos más significativos observados:

PRIMERA.- El Boletín Oficial número 29, correspondiente al día 11 de marzo de 1996 publica 18 Ordenes del Departamento de Agricultura y Medio Ambiente, todas ellas relativas a ayudas económicas a conceder por este Departamento en sus diferentes ámbitos competenciales.

Tres de las Ordenes se incluyen dentro de la sección I del Boletín "Disposiciones Generales" y las otras 15, dentro de la sección III "Otras disposiciones y acuerdos".

Realizada una lectura minuciosa de todas ellas, se puede establecer un común denominador, cual es la inclusión en las mismas de las convocatorias de ayudas correspondientes al año 1996 (en la mayor parte de los casos el plazo de presentación de solicitudes es hasta el día 30 de abril, si bien hay algún caso en que se concede hasta el 30 de junio ó 2 meses a partir de la entrada en vigor de la respectiva Orden).

Sin embargo, y junto a lo anterior, el examen del contenido de las indicadas disposiciones nos permite obtener la apreciación de que el Departamento de Agricultura y Medio Ambiente ha aprobado dos grupos de Ordenes de diferente naturaleza:

A) - Por una parte, hay un conjunto de Ordenes que tienen la naturaleza indudable de **auténticas disposiciones generales**. Ello se deduce tanto de su **propia vocación como de su contenido material**. Nos referimos a las seis siguientes:

* Orden de 1 de marzo de 1996, del Departamento de Agricultura y Medio Ambiente por la que se establecen las normas para la tramitación de ayudas complementarias de la Diputación General de Aragón a las de la Orden de 30 de junio de 1995 del Ministerio de la Presidencia.

* Orden de 8 de marzo de 1996, del Departamento de Agricultura y Medio Ambiente por la que se dictan las normas para la solicitud y concesión de ayudas, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón, destinadas a fomentar el cese anticipado en la actividad agraria.

* Orden de 8 de marzo de 1996, del Departamento de Agricultura y Medio Ambiente por la que se dictan las normas para la solicitud y concesión de ayudas, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón, para las mejoras estructurales y modernización de las explotaciones agrarias.

* Orden de 1 de marzo de 1996, del Departamento de Agricultura y Medio Ambiente por la que convocan ayudas para las acciones en comercialización agraria contempladas en el Decreto 123/1994, de 7 de junio.

* Orden de 1 de marzo de 1996, del Departamento de Agricultura y Medio Ambiente por la que se establecen medidas de apoyo al fomento de métodos de producción agraria, compatibles con las exigencias de la protección del medio ambiente y la conservación del medio natural.

* Orden de 1 de marzo de 1996, del Departamento de Agricultura y Medio Ambiente por la que se establecen ayudas para la mejora de la ganadería.

La vocación de normas jurídicas de estas Ordenes se pone de manifiesto en sus respectivas Exposiciones de Motivos. Como muestras más significativas podemos reflejar las siguientes:

La Orden de 1 de marzo de 1996, por la que convocan ayudas para las acciones en comercialización

agraria contempladas en el Decreto 123/1994, de 7 de junio afirma en su exposición de motivos que diversos factores -entre los que incluye la "racionalización de los procesos de tramitación regulados por el Decreto 286/1995, de 19 de diciembre"- "... hacen necesario desarrollar la normativa específica correspondiente que permita una mayor concentración de esfuerzos y potenciación de las actividades de comercialización agroalimentaria".

La Orden de 1 de marzo de 1996, por la que se establecen medidas de apoyo al fomento de métodos de producción agraria, compatibles con las exigencias de la protección del medio ambiente y la conservación del medio natural señala, por su parte, que con la aprobación de la misma "... se pretende instrumentar en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Aragón lo previsto en el Reglamento (CEE) 2078/1992, y en los Reales Decretos citados" (se refiere a los Reales Decretos 51/1995 y 928/1995).

La Orden de 1 de marzo de 1996, por la que se establecen ayudas para la mejora de la ganadería, afirma en su preámbulo: "El Decreto 155/92, de 18 de agosto, establece las ayudas a las que pueden acogerse los titulares de las explotaciones ganaderas de las distintas especies zootécnicas ubicadas en la Comunidad Autónoma de Aragón, remitiendo a disposiciones posteriores el desarrollo del mismo".

La Orden de 8 de marzo de 1996, por la que se dictan las normas para la solicitud y concesión de ayudas, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón, destinadas a fomentar el cese anticipado en la actividad agraria resalta que "... el Departamento de Agricultura y Medio Ambiente considera necesario establecer la correspondiente regulación, adaptando la normativa a las características y peculiaridades de la Comunidad Autónoma de Aragón". Esta misma argumentación es utilizada por la Orden de 8 de marzo de 1996, por la que se dictan las normas para la solicitud y concesión de ayudas, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón, para las mejoras estructurales y modernización de las explotaciones agrarias.

Peró, como antes anticipábamos, más claro es, si cabe, el contenido material de estas seis Ordenes, propio de **auténticas normas jurídicas**:

1.- El artículo 1º de la Orden de 1 de marzo de 1996, por la que se establecen las normas para la tramitación de ayudas complementarias de la Diputación General de Aragón a las de la Orden de 30 de junio de 1995 del Ministerio de la Presidencia, define el objeto de la misma: "... el establecimiento de normas para la tramitación de ayudas complementarias de la Diputación General de Aragón a las de la Orden de 30 de junio de 1995, del Ministerio de la Presidencia...".

2.- El artículo 1º de la Orden de 8 de marzo de 1996, por la que se dictan las normas para la solicitud y concesión de ayudas, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón, destinadas a fomentar el cese anticipado en la actividad agraria, también delimita el objeto de la misma: "La presente Orden tiene por objeto establecer el procedimiento para la concesión de las ayudas destinadas a otorgar una renta a los agricultores y trabajadores de mayor edad que cesen en la

actividad anticipadamente, **contribuir a la ampliación de las explotaciones y reforzar la vertiente social de esta actuación con el complemento de jubilación hasta los setenta años**".

3.- La Orden de 8 de marzo de 1996, por la que se dictan las normas para la solicitud y concesión de ayudas, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón, para las mejoras estructurales y modernización de las explotaciones agrarias, en su artículo 1º afirma: **"La presente Orden tiene por objeto establecer el procedimiento para la concesión de las ayudas destinadas a mejorar las estructuras agrarias y la modernización de las explotaciones, conforme a la Ley 19/1995 de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias y a la normativa comunitaria"**.

4.- la Orden de 1 de marzo de 1996, por la que se establecen ayudas para la mejora de la ganadería, también en su artículo 1º afirma solemnemente: **"El objeto de la presente Orden es establecer la naturaleza y condiciones de las ayudas que pueden obtener los titulares de explotaciones ganaderas instaladas en el territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón"**.

5.- La Orden de 1 de marzo de 1996, por la que se convocan ayudas para las acciones en comercialización agraria contempladas en el Decreto 123/1994, de 7 de junio también es muy clara en la definición de su objeto en el artículo 1º: **"La presente Orden tiene por objeto apoyar las acciones tendentes a mejorar la ordenación de la oferta en origen y las condiciones de comercialización de los productos agroalimentarios, impulsando la vertebración sectorial mediante apoyos a la cooperación empresarial"**.

Por si pudieran albergarse dudas al respecto, el artículo 3º de la misma Orden aclara: **"Podrán acogerse a las ayudas establecidas por la presente normativa:..."**.

6.- Finalmente, el artículo 1º de la Orden de 1 de marzo de 1996, por la que se establecen medidas de apoyo al fomento de métodos de producción agraria, compatibles con las exigencias de la protección del medio ambiente y la conservación del medio natural expone que, a través de la misma **"... se establece el procedimiento de solicitud y concesión de las ayudas de fomento al empleo de métodos de producción agraria compatibles con el medio ambiente y el medio natural..."**.

Adicionalmente, podemos resaltar que las seis Ordenes hasta ahora comentadas contienen (todas ellas) disposiciones sobre su entrada en vigor. No es preciso recordar que las normas jurídicas entran en vigor (cfr. artículo 2.1 del Código Civil) a diferencia de los actos administrativos que se limitan a producir efectos (cfr. artículo 57 de la Ley 30/1992). Sin embargo, este argumento, a pesar de su importancia abstracta, presenta una menor entidad en el caso concreto que estamos analizando dado que no sólo estas 6 Ordenes que estamos considerando normas jurídicas contienen una previsión acerca de su "entrada en vigor", sino también las 12 Ordenes restantes, que en nuestra opinión (como desarrollaremos más adelante) carecen de la naturaleza de auténticas normas jurídicas, limitándose a ser meras convocatorias (cuya naturaleza es la de actos administrativos dirigidos a una pluralidad indeterminada de destinatarios)

Para corroborar esta apreciación podemos acudir a la autorizada opinión del profesor García de Enterría, según el cual, para distinguir un Reglamento de un acto administrativo, hay que partir de la consideración de que el Reglamento "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". En suma, "... el acto administrativo, sea singular o general su círculo de destinatarios, se agota en su simple cumplimiento, se consume en éste; para un nuevo cumplimiento habrá que dictar eventualmente un nuevo acto... En cambio, la norma ordinamental no se consume con su cumplimiento singular, antes bien, se afirma, se consolida, se mantiene y es susceptible de una pluralidad indefinida de cumplimientos; sigue **ordenando** la vida social desde su superioridad".

Este criterio de diferenciación ha sido mantenido en numerosas sentencias del Tribunal Supremo que por su notoriedad es ocioso reseñar. Baste, a modo de ejemplo las de 21 de diciembre de 1987, 10 de mayo de 1988, 20 de julio de 1990 o 19 de noviembre de 1994.

Es indudable que en los seis Decretos que venimos comentando concurren las características que para el Tribunal Supremo y la doctrina científica más autorizada distinguen a un Reglamento de un mero acto administrativo, por cuanto en todos ellos se pretende, como hemos visto, **innovar el ordenamiento**.

La confusión producida al considerar a tres de ellos como normas jurídicas, mientras que los tres restantes se presentan por el B.O.A. como actos administrativos puede deberse al carácter complejo de las Ordenes en las que, como antes hemos expuesto, junto a normas ordinamentales coexisten actos de convocatoria de las ayudas para el presente ejercicio presupuestario, actos que son meramente aplicativos del ordenamiento (carácter mixto que también tiene, por ejemplo, la Orden de 22 de marzo de 1996, del mismo Departamento de Agricultura y Medio Ambiente publicada en el Boletín Oficial nº 38, de 1 de abril, ésta sí correctamente incluida dentro de la sección I "Disposiciones generales").

Esa naturaleza mixta de las Ordenes podría explicar, si no justificar, la confusión en que se ha incurrido.

B) - Las restantes Ordenes del Departamento de Agricultura y Medio Ambiente incluidas en la Sección III Otras disposiciones y acuerdos del Boletín Oficial de Aragón nº 29, de 11 de marzo, que venimos comentando, parecen ser, en todos los casos, meras convocatorias de ayudas, por lo que su ubicación se considera adecuada.

SEGUNDA.- El Boletín Oficial de Aragón número 37, correspondiente al día 29 de marzo de 1996 incluye, dentro de la sección I "Disposiciones generales" una Orden de 18 de marzo de 1996, del Departamento de Agricultura y Medio Ambiente, sobre delegación de competencias en los Directores Generales del Departamento para la aprobación, compromiso y liquidación de gastos y firma de contratos de sus propios Servicios o los Generales del Departamento.

De igual modo, el Boletín Oficial de Aragón número 40, correspondiente al día 8 de abril de 1996 incluye, dentro de la sección I "Disposiciones generales" una Orden de 28 de marzo de 1996, del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, sobre delegación de competencias en materia de autorización de gastos, disposición de créditos y reconocimiento de obligaciones.

Finalmente, el Boletín Oficial de Aragón número 53, de 10 de mayo de 1996, inserta también dentro de la sección I una Orden de 25 de abril de 1996, de los Departamentos de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo y de Economía, Hacienda y Fomento por la que se delega en el Consejero de Economía, Hacienda y Fomento la autorización, disposición y reconocimiento de obligaciones de determinados créditos de la sección 16.

Las tres Ordenes se encuentran erróneamente insertadas dentro de la sección I del Boletín, dado que su naturaleza no es la de disposiciones generales sino la de meros actos administrativos. Así lo reconoce la segunda de las Ordenes citadas (del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales), que en su apartado cuarto incluye una regla sobre producción de efectos, a diferencia de la primera de las Ordenes citadas (del Departamento de Agricultura y Medio Ambiente) que utiliza, por el contrario, los impropios términos de "derogación" y "entrada en vigor".

Parece necesario recordar que, según unánime opinión doctrinal y jurisprudencial, la delegación de competencias se realiza a través de actos administrativos. Es clásica la definición del profesor González Pérez según el cual la delegación interorgánica consiste en la "transferencia revocable del ejercicio de determinadas competencias administrativas que, mediante acto administrativo dictado por motivos de oportunidad, se realiza en favor de órganos inferiores por aquel órgano que, habiéndolas recibido directamente de la norma jurídica (no por delegación), está autorizado a ello por la misma o por otra distinta".

El acto administrativo mediante el que se hace efectiva la delegación debe publicarse en el Boletín Oficial de Aragón, de acuerdo con el artículo 45 de la Ley 3/1984, en la redacción dada por Ley 3/1993, de 15 de marzo. Sin embargo su ubicación concreta en el Boletín nunca podrá ser la sección I "Disposiciones generales" al no tener tal naturaleza, sino la sección III "Otras disposiciones y acuerdos".

TERCERA.- Los Boletines Oficiales números 37, 45 y 46, correspondientes a los días 29 de marzo y 19 y 22 de abril de 1996 insertan dentro de sus respectivas secciones I "Disposiciones generales" una Orden y nueve Decretos por los que se otorgan diversos Premios y Medallas a personas físicas y jurídicas.

No es preciso extenderse mucho sobre la naturaleza de actos administrativos que corresponde asignar a estos acuerdos y resoluciones de concesión de Premios y Medallas: estos actos se agotan en su simple cumplimiento, se consumen en éste; para un nuevo cumplimiento habrá que dictar eventualmente un nuevo acto... Estas resoluciones no son susceptibles de una pluralidad indefinida de cumplimientos; no ordenan la vida social, son más bien, algo ordenado.

Por todo ello, no encontramos tampoco en este caso razón alguna que permita la inclusión de los Decretos y la Orden que venimos comentando dentro de la sección I "Disposiciones generales" del Boletín Oficial de Aragón,

siendo su lugar adecuado la sección III "Otras disposiciones y acuerdos".

CUARTA.- Parece oportuno recordar que el Decreto 45/1983, de 3 de mayo, de la Diputación General de Aragón, regula el "Boletín Oficial de Aragón" como instrumento en el que se deben insertar las disposiciones de carácter general de la Comunidad Autónoma de Aragón a fin de garantizar la publicidad de las mismas, requisito para su vigencia, de acuerdo con el artículo 20.1 del Estatuto de Autonomía de Aragón, con relación a las Leyes, y por el artículo 31 de la Ley 1/1995, de 16 de febrero, del Presidente y del Gobierno de Aragón, con relación a los Reglamentos; así como aquellas resoluciones y demás textos que se relacionan en el artículo 5 del referido Decreto.

A tal fin, el artículo 6 de esta norma estructura el Boletín Oficial de Aragón en las siguientes secciones:

"I. Disposiciones Generales. En primer lugar figurarán las disposiciones del Estado que de conformidad con el artículo 5 a) del presente Decreto deban publicarse; a continuación las de la Comunidad Autónoma de Aragón, figurando primeramente las leyes aprobadas por las Cortes de Aragón; seguirán las dimanantes de la Presidencia y Diputación General, y, a continuación, las de las distintas Consejerías y sus dependencias...

II. Autoridades y personal.

III. Otras disposiciones..."

Dentro del apartado "otras disposiciones" pueden incluirse resoluciones, convenios, acuerdos, instrucciones procedentes de las distintas Administraciones Públicas, así como de otras corporaciones o entidades públicas, cuando así lo exija una disposición general, según detalla el apartado d) del artículo 5 del Decreto citado.

En consecuencia, la actuación del Boletín Oficial de Aragón incluyendo tres normas jurídicas dentro de la sección III "Otras Disposiciones y acuerdos", como hemos puesto de manifiesto en el fundamento Primero de esta Resolución vulnera flagrantemente el artículo 6 del Decreto 45/1983, violación que debe ser puesta de manifiesto de modo especial en ejercicio de la función de tutela del ordenamiento jurídico aragonés, por afectar a las condiciones de publicación de tres normas reglamentarias de la Diputación General de Aragón.

Por otra parte, la inclusión de diversos actos administrativos de delegación de competencias y de concesión de Premios y Medallas dentro de la sección I "Disposiciones Generales" del Boletín Oficial de Aragón vulnera también flagrantemente el artículo 6 del Decreto 45/1983, violación que debe ser puesta de manifiesto de modo especial en ejercicio de la función de tutela del ordenamiento jurídico aragonés, por inducir a la grave confusión de dar a conocimiento público como normas jurídicas lo que no son sino meros actos administrativos de aplicación del ordenamiento jurídico.

QUINTA.- La Constitución española, en su artículo 9.3 garantiza, entre otros, los principios de publicidad de las normas y de seguridad jurídica.

Con relación al primero, la STC 179/1989, de 2 de noviembre afirma:

"Esta garantía aparece como consecuencia ineluctable de la proclamación de España como un Estado de derecho, y se encuentra en íntima relación con el principio de seguridad jurídica consagrado en el mismo art. 9.3 C.E.: pues sólo podrán asegurarse las posiciones jurídicas de los ciudadanos, la posibilidad de éstos de ejercer y de defender sus derechos, y la efectiva sujeción de los ciudadanos y los poderes públicos al ordenamiento jurídico, si los destinatarios de las normas tienen una efectiva oportunidad de conocerlas en cuanto tales normas, mediante un instrumento de difusión general que dé fe de su existencia y contenido, por lo que resultarán evidentemente contrarias al principio de publicidad aquellas normas que fueran de imposible o muy difícil conocimiento".

Si bien cabe señalar que la Diputación General ha cumplido, nominalmente, con su obligación de publicar las normas jurídicas comentadas en el primer fundamento de esta resolución, no cabe sostener lo mismo en el plano material, dado que la inclusión de tres disposiciones reglamentarias en la sección III "Otras Disposiciones y acuerdos", manifiesta la falta de consideración de las mismas como tales normas jurídicas. Recordemos que, según la sentencia que acabamos de reproducir, sólo podrán asegurarse las posiciones jurídicas de los ciudadanos, la posibilidad de éstos de ejercer y de defender sus derechos, y la efectiva sujeción de los ciudadanos y los poderes públicos al ordenamiento jurídico, si los destinatarios de las normas tienen una efectiva oportunidad de conocerlas en cuanto tales normas. No se produce esta posibilidad si la propia Diputación General de Aragón niega su carácter de tales al excluirlas de la Sección I "Disposiciones Generales". En la medida en que no existe una auténtica oportunidad de conocerlas en cuanto tales normas, la Diputación General de Aragón no da satisfacción plena al principio de publicidad consagrado en el art. 9.3 CE.

Pero, además, debemos tener en cuenta el otro principio citado, de seguridad jurídica, que, como afirma la sentencia del Constitucional que venimos comentando está íntimamente ligado con el de publicidad. Este principio, como es bien sabido, es la suma equilibrada de los principios de "... certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable, interdicción de la arbitrariedad" (STC 27/1981). Con relación a la necesidad de certidumbre jurídica, la STC 46/1990 afirmó textualmente que "... hay que promover y buscar la certeza respecto a qué es Derecho...".

En el presente caso existen unas Ordenes que el Boletín Oficial de Aragón no trata como normas jurídicas aunque, en nuestra opinión, el Consejero de Agricultura y Medio Ambiente las ha considerado como tales al aprobarlas. Se ha creado, por tanto, una disociación entre lo que se ha aprobado (una norma jurídica) y lo que se ha publicado (que por su ubicación parece considerarse un acto administrativo dirigido a una pluralidad indeterminada de sujetos).

Falta, en consecuencia la más elemental certidumbre jurídica en torno a "qué es Derecho", por lo que se vulnera el principio constitucional de seguridad jurídica.

SEXTA.- Con relación a los Decretos y Ordenes comentados en los fundamentos Segundo y Tercero de esta resolución, la situación es distinta, pues se han publicado como normas jurídicas cuando no tienen tal naturaleza; pero, sin embargo, el principio jurídico afectado es el mismo: la seguridad jurídica. Existe una disociación entre

lo que se ha aprobado (actos administrativos) y lo que se ha publicado (normas jurídicas).

Falta, en consecuencia la más elemental certidumbre jurídica en torno a "qué es Derecho", por lo que también aquí se vulnera el principio constitucional de seguridad jurídica.

SEPTIMA.- Parece obligado que el Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales adopte las medidas necesarias para procurar el más exacto cumplimiento del Decreto 45/1983, de 3 de mayo, evitando las disfunciones que hemos puesto de relieve en esta resolución y en la anterior con el mismo motivo de fecha 15 de febrero de 1996.

El Justicia de Aragón asume como misión específica, de acuerdo con el artículo 33.1.b) del Estatuto de Autonomía de Aragón, la tutela del ordenamiento jurídico aragonés, velando por su defensa y aplicación.

En su virtud, y en uso de las facultades conferidas en la Ley 4/1.985, de 27 de junio, resuelvo:

1º. Efectuar RECOMENDACION FORMAL al Excmo. Sr. Consejero de Presidencia y Relaciones Institucionales de la Diputación General de Aragón para que adopte las medidas necesarias para subsanar los defectos puestos de manifiesto en esta Resolución y evitar su reiteración en el futuro, todo ello en aras de garantizar la plena efectividad de los principios constitucionales de publicidad de las normas y de seguridad jurídica."

El Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales contestó a esta Recomendación mediante un informe del Director General de Asuntos Jurídicos y Coordinación Normativa de fecha 27 de mayo de 1996, por el que se admite, sin bien con algunos reparos, la Recomendación de esta Institución, afirmando que, a partir de esa fecha, se van a ubicar de modo más adecuado sus respectivas Secciones las delegaciones de competencias y los Decretos de concesión de premios y medallas a personas físicas y jurídicas. En cuanto a las diferentes Ordenes del Departamento de Agricultura y Medio Ambiente a que hacía referencia la Recomendación, el Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales discrepa con relación a tres de las mismas, las de 1 de marzo de 1996 sobre ayudas para las acciones en comercialización agraria, sobre medidas de apoyo al fomento de métodos de producción agraria, compatibles con las exigencias del medio ambiente y la conservación del medio natural y sobre ayudas para la mejora de la ganadería.

No nos convencen los argumentos expuestos por la Dirección General de Asuntos Jurídicos. Entendemos que estas Ordenes tienen una naturaleza mixta, que no puede ser ignorada: junto a los actos de convocatoria de las ayudas para el presente ejercicio presupuestario, meramente aplicativos del ordenamiento -y que son puestos de relieve por la Diputación general de Aragón-, coexisten auténticas normas ordinamentales que obligan a insertar estas disposiciones en la sección I "Disposiciones Generales" del Boletín Oficial de Aragón.

2.- OTROS EXPEDIENTES.

Dentro de este apartado se incluye el expediente D III - 69/96 - TOJA, tramitado como consecuencia de la presentación por D. José Francisco Mendi Forniés, en su condición de Diputado y Portavoz adjunto del Grupo Parlamentario de Izquierda Unida en las Cortes de Aragón, de un escrito solicitando la emisión de un informe acerca de la legalidad y adecua-

ción a la legislación de la Comunidad Autónoma del criterio manifestado por el Gobierno de Aragón sobre la forma de realizar la explotación y mantenimiento del Centro de Producción Audiovisual ubicado en el polígono del Actur de Zaragoza. El Informe emitido por el Justicia de Aragón el día 23 de agosto de 1996 incluía una Recomendación Formal a la Diputación General de Aragón que no ha sido contestada por ésta.

"CONSIDERACIONES JURIDICAS

Mediante la Orden de 31 de julio de 1996 del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, se publican las Bases de una convocatoria pública que tiene como finalidad la constitución de una Sociedad, cuyo objeto sea la explotación, gestión y mantenimiento del Centro de Producción Audiovisual propiedad de la Diputación General, ubicado en el Polígono del Actur de esta ciudad, y todo ello, mediante un arrendamiento de dicho inmueble a la sociedad que en el futuro se constituya; sociedad en la que participará a su vez la Diputación General de Aragón.

Procede, pues, el análisis de los diversos negocios jurídicos que integran las Bases de la Convocatoria que se publican por Orden del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales de 31 de julio de 1996.

I. CONSTITUCION DE SOCIEDADES MERCANTILES POR LA DIPUTACION GENERAL DE ARAGON

La Constitución Española contiene un modelo cuya amplia formulación, como es usual en las Constituciones, permite albergar opciones variadas de política económica.

El artículo 128.2 de la Constitución Española reconoce expresamente la posibilidad del Estado en participar en la actividad económica del país. Todo ello supone la posibilidad de admisión de la Administración en la vida económica del país mediante la producción de bienes o la prestación de servicios. Estamos, pues, ante una de las características más expresivas del Estado Social de Derecho, antítesis dialéctica del Estado liberal que confiaba al libre juego de los sujetos privados la armónica valoración de la economía mediante el libre juego de la oferta y la demanda.

Con la expresión "se reconoce la iniciativa pública en la actividad económica" (introducida en el texto constitucional por el grupo parlamentario socialista) lo que la Constitución hace es erradicar del Ordenamiento Jurídico el principio de subsidiariedad que en la legislación anterior presidía la actuación de la empresa.

Por ello, el Estado, además de intervenir de forma directa o indirecta en la economía del país, puede comportarse como un agente empresarial más y participar en el desarrollo de determinadas actividades económicas, estando presente en el mercado de producción de bienes o de prestación de servicios.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de octubre de 1989 matiza lo siguiente:

"La creación de empresas públicas para fines empresariales es legalmente posible, pero está sujeta a la doble condición de que la actividad empresarial que se vaya a desarrollar con la empresa pública sea una actividad de indudable interés público, apreciable y apreciado en el momento de su creación y en el que el ejercicio de la acti-

vidad económica empresarial de que se trate, la empresa pública se someta sin excepción ni privilegio alguno, directo ni indirecto, a las mismas reglas de libre competencia que rigen el mercado."

Así pues, los rasgos que caracterizan a la empresa pública serían los siguientes:

- a) Individualidad (organización de medios materiales y personales).
- b) Realización de una actividad económica (ya sea de prestación de servicios o de producción o de distribución de bienes).
- c) Presencia de la Administración (bien a través de la participación en el accionariado, bien a través del control al que se encuentra sometida la empresa).
- d) Régimen jurídico externo fundamentalmente sometido al Derecho privado.

Los Estados modernos, son conscientes de que resulta rentable desde una perspectiva económico-social, la adopción de estas figuras descentralizadas que permiten con agilidad la gestión de actividades reservadas, así como la potenciación de sectores económicos y territoriales deprimidos, la instrumentalización de la planificación y el diseño de políticas económicas dirigidas a la defensa de sectores importantes o estratégicos.

La posibilidad de poder constituir empresas públicas en las Comunidades Autónomas viene establecido en el artículo 148.1.13ª de la Constitución Española, al señalar:

"Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:

El fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional."

Como consecuencia de esta autorización, el Estatuto de Autonomía de Aragón, en su artículo 35, señala:

"Uno. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Aragón la competencia exclusiva de las siguientes materias:

14. La planificación de la actividad económica y el fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma, dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional. La creación y gestión de un sector público regional propio de la Comunidad."

En desarrollo de este precepto estatutario, la Ley 4/1986, de 4 de junio, de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón, regula las empresas de la Comunidad Autónoma de Aragón, al señalar en su artº. 7:

"1º. Son empresas de la Comunidad Autónoma a los efectos de esta Ley:

a) Las sociedades mercantiles en cuyo capital la participación, directa o indirecta, de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón o de sus organismos autónomos sea mayoritaria.

2º. Las empresas de la Comunidad Autónoma de Aragón se regirán por las normas de derecho privado, excepto en las materias en que sea de aplicación la presente Ley.

3º. La creación de las empresas a que se refiere el apartado a) del párrafo anterior y los actos de adquisición y pérdida de la posición mayoritaria en las mismas se acordarán por la Diputación General de Aragón, comunicándose a las Cortes de Aragón."

La causa que ha determinado a la Diputación General de Aragón para la constitución de una sociedad mercantil viene señalada en la "Exposición de Motivos" de la Orden de 31 de Julio de 1996, del Departamento de Presidencia y

Relaciones Institucionales, por la que se publica el Acuerdo adoptado por la Diputación General de Aragón, en su reunión celebrada el día 30 de Julio de 1996 y nos dice:

1º) La Diputación General de Aragón es propietaria de un edificio equipado con instalaciones y medios técnicos de carácter audiovisual ubicado en la ciudad de Zaragoza, Polígono del Actur. Dichas instalaciones carecen en la actualidad de un plan de explotación y mantenimiento y, en consecuencia, no es posible obtener de las mismas ningún tipo de rentabilidad social o económica.

2º) A la situación descrita, debe añadirse que tanto el edificio como los equipos audiovisuales en él contenidos se ven sometidos a un progresivo proceso de obsolescencia, lo cual abona la necesidad de que dichas instalaciones puedan ser utilizadas sin demora a fin de conseguir el adecuado aprovechamiento de las mismas.

3º) Por otro lado, es preciso señalar que las reiteradas instalaciones sólo pueden ser destinadas a actividades relacionadas con el sector audiovisual, sin que sea factible un uso alternativo del Centro.

4º) Asimismo, la Diputación General de Aragón considera prioritario que en las actividades que se desarrollen en el citado Centro se ponderen adecuadamente las dimensiones cultural y social, así como los valores referidos a la identidad cultural de nuestra Comunidad.

Tal como señala el profesor José Bermejo Vera en su libro "Derecho Administrativo, Parte Especial", al comentar la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón, "La necesidad de extender el primer supuesto a aquellos casos de sociedades mercantiles cuyo capital social no esté mayoritariamente en manos autonómicas, pero cuya participación, en relación con el resto del accionariado, le permita adoptar una posición de influencia dominante, determinando en gran medida la composición de los órganos sociales y las decisiones que estos adopten. Puesto que, en una ley hacendista, la finalidad de la concepción de las empresas públicas no es otra que la del conocimiento de esa situación, con importantes efectos en materia presupuestaria y de control económico-financiero, habrá que extender el concepto hasta allí donde efectivamente llegue la mano pública, por encima incluso del dato jurídico formal, verdaderamente imputable, pero, en ocasiones, no decisivo, de la participación autonómica mayoritaria en el accionariado."

Fruto de lo establecido en el artículo 7.1º.a) de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón, fueron la creación de las sociedades mercantiles: Pabellón de Aragón 92 S.A., Videotex Aragón S.A., Sociedad Instrumental para la Promoción del Comercio Aragonés S.A.

Por otro lado, el artículo 73.3 de la Ley 5/1987, de 2 de abril, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Aragón, al regular la organización del sector público, señala: "La creación de sociedades mercantiles se aprobará por Decreto de la Diputación General de Aragón, del que deberá darse cuenta a las Cortes de Aragón, antes de su publicación en el Boletín Oficial de Aragón."

Quiere con ello decirse que, correspondiendo a la Diputación General de Aragón aprobar la constitución de la sociedad que en su día pueda crearse, ha de entenderse que la Diputación General de Aragón es el órgano faculta-

do para acordar las Bases de la convocatoria para la Oferta Pública de participación empresarial en la explotación, gestión y mantenimiento del Centro Audiovisual, como se ha realizado en el presente supuesto, y se trata de constituir una sociedad mercantil, en la que la Diputación General de Aragón participaría de forma minoritaria en un porcentaje que se sitúa entre el 10 y el 20% (Base Primera de la Orden de 31 de julio de 1996 del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales).

La forma por la que ha optado la Diputación General de Aragón para la elección de la futura sociedad mercantil, se realiza mediante una Convocatoria Pública a la que podrán presentarse proposiciones por aquellas personas jurídicas, empresas o grupos de empresas, que acrediten una solvencia económica y profesional coherente con el propósito de las presentes bases (Base Primera y Base Tercera de la Convocatoria). Es decir, que la Diputación General de Aragón ha empleado el sistema de concurso público para seleccionar la sociedad mercantil cuya propuesta resulte más ventajosa para sus intereses. Este sistema de oferta pública para la constitución de sociedades mercantiles es totalmente legal y viene siendo empleado por las administraciones locales en virtud de lo establecido en el artículo 104 del Texto Refundido de Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 16 de abril.

Al regularse la convocatoria pública mediante el procedimiento del Concurso, es necesario acudir a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas para verificar si las Bases de la Convocatoria cumplen con los requisitos establecidos en la misma.

II. PRINCIPIOS RECTORES DE LA CONTRATACION ADMINISTRATIVA.

El artículo 103 de la Constitución Española proclama que la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales. En base a esta declaración, la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas en su Exposición de Motivos, nos dice que la finalidad de la misma es la necesidad de garantizar plenamente la transparencia de la contratación administrativa como medio para lograr la objetividad de la actividad administrativa y el respeto a los principios de publicidad, no discriminación, concurrencia y objetividad.

Examinadas las Bases de la Convocatoria Pública, observamos que las mismas no infringen los principios señalados más arriba.

En efecto:

Publicidad: Las Bases de la oferta pública fueron publicadas en el B.O.A. de 2 de agosto de 1996, mediante Orden de 31 de julio de 1996 del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales.

No discriminación: Del contenido de las Bases, en las mismas no aparece ninguna cláusula que discrimine positiva o negativamente a las empresas.

Concurrencia: En la Base Tercera, se dice que podrán presentar proposiciones aquellas personas jurídicas, empresas o grupos de empresas, que acrediten una solvencia económica y profesional coherente con el propósito de las presentes bases.

Objetividad: En el Anexo de las Bases, aparecen once criterios de valoración de proposiciones donde señalan por puntos todos aquellos criterios que servirán para adjudicar la proposición, ordenados de mayor a menor puntuación.

III. ARRENDAMIENTO DEL BIEN INMUEBLE, INSTALACIONES Y EQUIPOS TECNICOS.

1. NATURALEZA JURIDICA DEL ARRENDAMIENTO

La Base Primera de la Convocatoria dice lo siguiente:

"El objeto de la presente convocatoria se refiere a la explotación, gestión y mantenimiento del Centro de Producción Audiovisual y de todas sus instalaciones y medios técnicos mediante la constitución de una Sociedad a la que se arrendaría el mismo con el fin de garantizar de manera continuada su capacidad productiva para obtener la rentabilidad social que se pretende".

El arrendamiento de los bienes no constituye propiamente el objeto directo de la convocatoria, sino que su objeto es la constitución de una sociedad a la que, en su momento se arrendarán el inmueble, las instalaciones y equipos técnicos del Centro de Producción Audiovisual. Las Bases contienen unas referencias sobre determinadas circunstancias esenciales del arrendamiento (objeto, precio, actualización de la renta) si bien no se determina la duración del contrato.

El artículo 5 de la Ley 5/1987 de 2 de abril de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Aragón establece en sus apartados b) y d) que tienen la consideración de patrimoniales los derechos derivados de la titularidad de bienes patrimoniales, y los derechos arrendaticios y demás de carácter personal de la Comunidad Autónoma de Aragón.

La Ley de Patrimonio de la Comunidad Autónoma dispone en su artículo 69 que los contratos por los que se cedan a particulares la explotación de los bienes patrimoniales, se adjudicará respetando los principios de publicidad y concurrencia de la contratación administrativa, salvo que por las peculiaridades del bien, la limitación de la demanda, la urgencia de la operación y otras circunstancias similares, proceda la adjudicación directa.

Los contratos por los que se ceda la explotación o el uso a particulares, se formalizarán en escritura pública a costa de adjudicatario, y se regirán por el régimen general del derecho privado, con las especialidades previstas en la Ley de Patrimonio para los actos separables, excepción hecha de los contratos que tengan naturaleza de administrativos, que se regirán por su normativa especial.

En todos los contratos se estipulará la actualización anual de la renta o canon de acuerdo con el índice oficial del Instituto Nacional de Estadística que se fije.

El Departamento de Economía y Hacienda podrá comprobar e investigar la utilización de los bienes patrimoniales cedidos en explotación, así como adoptar las medidas oportunas para garantizar la indemnidad de los bienes, el cumplimiento del contrato y el percibo de las cantidades adecuadas.

La naturaleza jurídica del arrendamiento de bienes patrimoniales es la de ser un derecho de naturaleza patrimonial que se rige por el régimen general del derecho pri-

vado, con las especialidades previstas en la Ley de Patrimonio de la Comunidad Autónoma y las facultades que se reserva la Administración para comprobar e investigar la utilización de tales bienes.

2. OBJETO DEL ARRENDAMIENTO

A) IDENTIFICACION DE LOS BIENES OBJETO DEL ARRENDAMIENTO

La Base Segunda de la convocatoria establece lo siguiente:

"La Diputación General de Aragón pondrá a disposición de la Sociedad que se constituya a través de la presente convocatoria, el inmueble, instalaciones y equipos técnicos del Centro de Producción Audiovisual. A tal efecto, se entregará un inventario detallado de las instalaciones y equipos cedidos".

Se trata del edificio, denominado Centro de Producción Audiovisual, construido sobre la parcela de terreno propiedad de la Comunidad Autónoma, sita en el Area 17 del Polígono Actur de Zaragoza. La explotación del inmueble, con sus instalaciones y medios técnicos, constituye el objeto de la Sociedad a que se refieren las Bases, y esta explotación se realizará mediante el arrendamiento de los bienes.

En principio, dicho edificio estaba destinado a ubicar en él las instalaciones y servicios de la Corporación Aragonesa de Radio y Televisión, creada por Ley de Cortes de Aragón 8/1987 de 15 de abril.

Con esta finalidad, la Diputación General de Aragón, por Acuerdo de Consejo de Gobierno de 17 de diciembre de 1991, dispuso la recuperación del patrimonio del Instituto de Suelo y Vivienda, de una parcela de terreno sita en el Area 17 del Polígono Actur para su incorporación al patrimonio de la Comunidad Autónoma, con el fin de destinarla a la ubicación de las instalaciones y servicios de la Corporación Aragonesa de Radio y Televisión.

Este Acuerdo se complementó con el Acta de Afectación de la parcela al Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, formalizada el día 22 de mayo de 1992, para la realización de una obra pública consistente en la construcción del edificio futura sede de la Corporación Aragonesa de Radio y Televisión.

La Ley de Cortes de Aragón 3/1992 de 17 de marzo, concedió un crédito extraordinario a la Diputación General de Aragón por un importe de mil cien millones de pesetas para la construcción del edificio sede de la Corporación, puesto que los recursos ordinarios con que contaba la Diputación General de Aragón en el programa "Corporación Aragonesa de Radio y Televisión" eran insuficientes y sin que fuera posible proveer los créditos adecuados a través del régimen legal ordinario de modificaciones presupuestarias.

Posteriormente, la Ley 8/1992 de 27 de mayo fijó las características básicas de la operación de endeudamiento autorizada por la Ley 3/1992 de 17 de marzo, para la construcción del edificio sede de la Corporación Aragonesa de Radio y Televisión.

De lo hasta aquí expuesto se deduce que tanto la parcela sita en el Polígono Actur como el edificio en ella construido, quedaron afectados formalmente al servicio público de radiodifusión y televisión aragonesa, adquiriendo la condición de demaniales o bienes de dominio público.

Para que un bien de dominio público pierda su condición de demanial es necesario proceder a su desafectación expresa, mediante Ley o acto administrativo, convirtiendo el bien demanial en bien patrimonial. Desafectado el bien, es susceptible de entrar en el tráfico jurídico, mediante la cesión del uso o explotación a particulares.

B) EL PATRIMONIO DE LA CORPORACION ARAGONESA DE RADIO Y TELEVISION: DOMINIO PUBLICO.

El artículo 31 de la Ley 8/1987 de 15 de abril reguladora de la Organización y Control Parlamentario de la Corporación Aragonesa de Radio y Televisión dispone lo siguiente:

"El patrimonio de la Corporación Aragonesa de Radio y Televisión, así como el de sus sociedades, quedará integrado en el Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Aragón y tendrán la consideración de dominio público, como patrimonio afecto al servicio público correspondiente, estando exento de toda clase de tributos y gravámenes".

La Corporación Aragonesa de Radio y Televisión es una Entidad de Derecho Público con la naturaleza prevista en el artículo 7.1b) de la Ley 4/1986 de 4 de junio de la Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón. Tiene personalidad jurídica y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines (artículo 3 de la Ley 8/1987 de 15 de abril)

La naturaleza jurídica prevista en el mencionado artículo 7.1.b) de la Ley de Hacienda es la de ser una Empresa de la Comunidad Autónoma, "con personalidad jurídica, que por su ley de creación hayan de ajustar sus actividades al ordenamiento jurídico privado".

Los bienes y derechos de las Entidades de Derecho Público dependientes de la Comunidad Autónoma de Aragón forman parte del Patrimonio de la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de las especialidades contenidas en su Ley de creación, y en la Ley 5/1987 de 2 de abril, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Aragón.

No existiendo en la Ley de creación de la Corporación Aragonesa de Radio y Televisión normas específicas sobre el patrimonio de dicha Entidad, habrá de estarse a lo dispuesto con carácter general en la Ley de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Aragón.

El artículo 4.1 de la referida Ley establece que los bienes de dominio público tienen tal carácter: a) Por estar destinados al uso público. b) Por estar afectos a la prestación de servicios públicos c) Por declararlos así, en cualquier caso, una Ley."

En el apartado segundo del mismo artículo se especifican los bienes de dominio público de la Comunidad Autónoma de Aragón: a) Los bienes de titularidad de la misma que tengan tal consideración por haberlo establecido así una ley estatal y los que le hayan sido transferidos como tales para el ejercicio de sus competencias y funciones, mientras no se proceda a su desafectación. b) Cualesquiera otros bienes transferidos o adquiridos por la Comunidad Autónoma de Aragón, destinados por ésta al uso o servicio público, y los así declarados por Ley de Cortes de Aragón.

De acuerdo con los preceptos anteriores, los bienes que integran el patrimonio de la Corporación Aragonesa tienen la consideración de demaniales, no sólo por estar afectados o vinculados a un servicio público sino porque así lo declara una Ley de Cortes de Aragón. Esa es la con-

sideración que ha de otorgárseles, porque como bienes de dominio público los califica una Ley.

C) LA AFECTACION Y DESAFECTACION DE LOS BIENES. CONCEPTO Y PROCEDIMIENTO. FALTA DE VINCULACION EFECTIVA DE LOS BIENES AL SERVICIO DE LA CORPORACION ARAGONESA DE RADIO Y TELEVISION

Conforme a lo establecido en el artículo 4º de la Ley de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Aragón, los bienes de dominio público de la Comunidad Autónoma se definen por una declaración de voluntad del Legislador o por estar afectados a un uso o servicio público. Los bienes de dominio privado vienen definidos, por exclusión, respecto a los de dominio público, es decir, son aquellos que no han sido objeto de ninguna de las afectaciones referidas (artículo 5 de la Ley de Patrimonio de la Comunidad Autónoma).

La consideración de un bien como demanial viene motivada por una doble condición, titularidad en favor de una Administración Pública y afectación a un uso o servicio público. La afectación constituye, para la generalidad de la doctrina científica, el criterio definidor del dominio público. En este sentido, la exposición de motivos de la Ley de Patrimonio de la Comunidad Autónoma señala que "la afectación constituye la clave para determinar la divisoria entre los bienes demaniales y los patrimoniales, quedando definida por la vinculación que entraña a usos o servicios públicos".

El artículo 32.1 de la referida Ley de Patrimonio define la afectación como "la vinculación real y efectiva, mediante Ley o acto administrativo, en virtud de la cual los bienes y derechos patrimoniales, propios o de terceros, pasan al concepto de bienes demaniales de titularidad de la Comunidad Autónoma de Aragón, mediante su destino al uso general o la prestación de servicios públicos".

Existen dos clases de afectación: la afectación legal y la afectación administrativa. Así lo indica el artículo 33 apartado primero y segundo de la Ley de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Aragón, al decir que la afectación podrá realizarse por Ley de Cortes de Aragón o por un acto de la Administración de la Comunidad Autónoma.

La afectación administrativa podrá ser expresa (cuando exista un acto administrativo encaminado a tal efecto y en el que se haga constar de forma concreta el destino al que el bien queda afecto) tácita (que se deduce de actos de la Administración que conllevan de forma implícita el destino de un bien o derecho al uso o servicios públicos) presunta (cuando los bienes patrimoniales se destinan de forma continuada al uso o servicio público durante dos o más años consecutivos o se adquieran por prescripción).

La afectación legal, podrá referirse a uno o varios bienes o derechos de forma concreta, o de forma genérica a todos los que tengan determinada naturaleza, carácter o condición (artículo 33.1 de la Ley de Patrimonio)

La afectación de los bienes por acto administrativo esta sujeta a un procedimiento específico regulado en el artículo 34 de Ley de Patrimonio de la Comunidad Autónoma, cuyas notas características son: a) petición del Departamento o Entidad Pública dependiente de la Comunidad Autónoma interesada, previa la tramitación del oportuno expediente motivado b) Resolución del Consejero de Economía y Hacienda sobre la afectación de los bienes y derechos, en la que se señalará el fin o fines a

que se destinen, el Departamento o Entidad al que queden adscritos y el carácter demanial de dichos bienes, lo que determinará su inserción, en tal concepto, en el Inventario General de Bienes y Derechos c) Acta de afectación con intervención del Departamento de Economía y Hacienda y del Departamento u. Organismo al que los bienes hayan de quedar adscritos.

El cese de la demanialidad se produce a través del fenómeno inverso de la desafectación. El artículo 37 de la Ley de Patrimonio de la Comunidad Autónoma establece que la desafectación, que deberá ser expresa, procederá cuando los bienes o derechos demaniales dejen de estar destinados al uso general o a los servicios públicos. Salvo lo dispuesto en los artículos siguientes, los bienes desafectados tendrán la consideración de bienes de dominio privado de la Comunidad Autónoma.

Para que un bien de dominio público pierda su condición de demanial, es necesario proceder a su desafectación, convirtiendo el bien demanial en bien patrimonial. Desafectado el bien, es susceptible de entrar en el tráfico jurídico privado y ser objeto de explotación por particulares, mediante su arrendamiento.

El artículo 38 de la Ley de Patrimonio de la Comunidad Autónoma señala que la Administración deberá proceder a la desafectación de los bienes y derechos que dejen de estar destinados al uso o servicio público. Si la previa afectación se hubiera producido por Ley, la ulterior desafectación deberá realizarse del mismo modo (artículo 38.2).

El procedimiento de desafectación, previsto en el citado artículo 38, se inicia a solicitud del Departamento o Entidad que tenga adscrito bienes demaniales de titularidad de la Comunidad Autónoma, poniendo en conocimiento del Departamento de Economía y Hacienda la modificación de las circunstancias que motivaron la afectación, solicitando de este la adopción de una resolución de desafectación de los bienes que no fueren necesarios para el desempeño de las competencias que tengan atribuidas. La desafectación no alcanzará plenos efectos hasta que, previa la oportuna Acta de desafectación, el Departamento de Economía y Hacienda reciba formalmente el bien y lo incorpore como patrimonial.

Pues bien, analizando el expediente de afectación y desafectación de los bienes inmuebles cuya explotación ahora se pretende, constan las siguientes actuaciones administrativas:

- Acuerdo de 17 de diciembre de 1991 de la Diputación General de Aragón por el que se dispone la recuperación del patrimonio del Instituto del Suelo y Vivienda (ISVA) de una parcela de once mil cuarenta y seis metros cuadrados, sita en el Area 17 del Polígono Actur - Puente de Santiago de Zaragoza, con la finalidad de incorporarla al patrimonio de la Comunidad Autónoma de Aragón para ubicar las instalaciones y servicios de la Corporación Aragonesa de Radio y Televisión.

- Acta de Entrega y Recepción de la finca de fecha 30 de enero de 1992 entre el Presidente del ISVA y el Consejero de Economía y Hacienda de la Diputación General de Aragón.

- Acta de Afectación de 22 de mayo de 1992 por la que se formaliza la afectación de la parcela al Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, con destino a la construcción del edificio futura sede de la Corporación Aragonesa de Radio y Televisión.

- Escrito del Consejero de Presidencia y Relaciones Institucionales al Consejero de Economía y Hacienda de la Diputación General de Aragón de 17 de junio de 1993 por el que se comunica el cambio de circunstancias que motivaron la afectación, solicitando de éste la adopción de una resolución de desafectación. El cambio de circunstancias consiste en "al no haberse constituido el Consejo de Administración de la Corporación Aragonesa de Radio y Televisión, y puesto que todavía no ha sido otorgada la concesión del tercer canal, se buscan soluciones temporales que permitan dar acceso a los ciudadanos aragoneses a una programación televisiva específica para Aragón en el ámbito de la empresa privada por lo cual es necesario desafectar el terreno".

- Orden de 21 de junio de 1993 del Departamento de Economía y Hacienda por la que se dispone la desafectación de la parcela sita en el Area 17 del Polígono del Actur.

- Acta de Desafectación de 30 de junio de 1993 formalizada entre el Consejero de Presidencia y Relaciones Institucionales y el Consejero de Economía y Hacienda de la Diputación General de Aragón.

A la vista de lo anteriormente expuesto, caben formular las siguientes consideraciones:

PRIMERA.- Tanto la afectación como la desafectación de la parcela sita en el Polígono del Actur se ha llevado a cabo a través de una serie de actuaciones administrativas que, de acuerdo con las normas generales establecidas en la Ley de Patrimonio de la Comunidad Autónoma para los bienes de su titularidad -afectación administrativa- son conformes y ajustadas a la legalidad vigente.

La cuestión estriba en determinar si, tanto la parcela como el edificio en ella construido llegaron a incorporarse, de forma real y efectiva, al patrimonio de la Corporación Aragonesa de Radio y Televisión porque, de ser así, se plantea la duda razonable de si los bienes que quedaron integrados en su patrimonio como bienes dominio público (artículo 31 de la Ley 8/1987 de 15 de abril) fueron afectados genéricamente por una Ley de Cortes y necesitan de una norma de este rango para su ulterior desafectación (artículo 38.2 de la Ley de Patrimonio de la Comunidad Autónoma).

En definitiva, si la afectación de los bienes al servicio público de la Corporación Aragonesa de Radio y Televisión se produjo de hecho, destinando de forma inmediata el bien al fin público al que fue vinculado.

Pues bien, como es sabido, los distintos avatares políticos han impedido la constitución de los órganos de la Corporación Aragonesa de Radio y Televisión (Consejo de Administración, Consejo Asesor y Director General, artículo 4º de su Ley reguladora). Es decir, aunque la Corporación ha sido creada por Ley 8/1987 de 15 de abril, estableciendo su organización y control parlamentario, el Ente Público no ha sido constituido formalmente, al no haberlo hecho sus órganos rectores y en concreto, el Consejo de Administración, cuyos miembros serían elegidos por el Pleno de las Cortes de Aragón, por mayoría de dos tercios, entre personas de relevantes méritos profesionales (artículo 5º de la Ley).

Ello significa que, al no haberse constituido la Corporación Aragonesa de Radio y Televisión y a pesar de la declaración formal de afectación, no llegó a producirse la vinculación efectiva del bien al servicio público correspondiente. De este modo, tampoco llegó a producirse la

incorporación real del bien al patrimonio del Ente Público, como bien perteneciente a la Corporación.

La parcela, inicialmente afectada al servicio de la ubicación de las instalaciones de la Corporación Aragonesa de Radio y Televisión y adscrita al Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, quedó desafectada, por resolución administrativa, al producirse el cambio de circunstancias que motivaron su afectación, perdiendo su condición de dominio público.

SEGUNDA.- La Orden de 21 de junio de 1993 del Departamento de Economía y Hacienda por la que se dispone la desafectación de la parcela, no ha sido formalmente revocada o anulada. La Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 17 de junio de 1995, dictada con posterioridad a la desafectación de la parcela y al Informe elaborado por esta Institución en relación con el Convenio DGA- Antena 3 de Televisión S.A, no anula la referida Orden.

Según la parte dispositiva de la Sentencia, es objeto de anulación el Acuerdo de 2 de julio de 1993 de la Diputación General de Aragón, por el que se autoriza la explotación por particulares del edificio propiedad de la Comunidad Autónoma de Aragón, sito en Zaragoza, en el Area 17 del Polígono Actur y se adjudica directamente a Antena 3 de Televisión S.A., y el Convenio suscrito entre la Diputación General de Aragón y Antena 3 de Televisión S.A.

En consecuencia, no habiéndose anulado la Orden de Desafectación por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia, puede decirse que dicha Orden sigue vigente.

D) INSCRIPCION REGISTRAL DE LOS BIENES INMUEBLES Y SU CONSTANCIA EN EL INVENTARIO PATRIMONIAL.

La Orden de 21 de junio de 1993 únicamente tuvo por objeto la desafectación de la parcela sita en el Area 17 del Polígono Actur de Zaragoza y no el edificio construido sobre la misma.

Según los antecedentes que obran en este expediente, no se llegó a realizar la declaración de obra nueva ni la existencia del edificio consta formalmente en lugar alguno. Esta ausencia de constancia documental determinó que la Orden de desafectación describiera únicamente la parcela, por figurar así el bien en el Inventario Patrimonial de la Comunidad Autónoma.

La desafectación de los bienes ha de ser expresa, mediante Ley o acto administrativo. El edificio sede de la Corporación Aragonesa, hoy denominado Centro de Producción Audiovisual, sigue estando afectado o vinculado formalmente a un servicio público. Sería conveniente que la Diputación General de Aragón procediera a regularizar la situación jurídica y patrimonial de este inmueble, mediante la constancia en el Registro de la Propiedad y en el Inventario Patrimonial de la Comunidad Autónoma, tanto de la existencia del edificio como su desafectación.

Esta Institución tiene conocimiento, por la experiencia acumulada en el estudio de diferentes expedientes, de la falta de inscripción en el Registro de la Propiedad de algunos inmuebles propiedad de la Comunidad Autónoma de Aragón, por lo que la regularización antes señalada debería hacerse extensiva a todos bienes.

Por otra parte, en el Registro de la Propiedad sigue constando la naturaleza de bien demanial de la parcela sita en el Polígono Actur, al haberse retirado el Acta de Desafectación presentada en su momento para inscrip-

ción. Sólo consta en el Registro, el Acta de Afectación de la parcela, que se inscribió el día 5 de noviembre de 1992 por nota al margen de la inscripción de la finca, sin que hasta la fecha se haya instado la cancelación del asiento.

Por ello, frente a terceros, el bien inmueble sigue conservando la naturaleza de bien de dominio público y no puede ser objeto de disposición o aprovechamiento, salvo lo regulado en la Ley de Patrimonio de la Comunidad Autónoma sobre uso y aprovechamiento de bienes demaniales y concesiones administrativas (artículo 19 y siguientes de la Ley).

El artículo 45 de la referida Ley establece que el Departamento de Economía y Hacienda procederá a la inscripción en los Registros Públicos de los bienes y derechos de la Comunidad Autónoma y demás actos inscribibles que les afecten, de conformidad con lo establecido para la legislación específica para la inscripción de los bienes y derechos del estado.

El artículo 56 de la Ley de Patrimonio de la Comunidad Autónoma establece que la enajenación y la constitución de derechos reales, de gravámenes y demás actos dispositivos sobre bienes patrimoniales de la Comunidad Autónoma exigirá, en su caso, la previa delimitación de su situación física, especialmente su deslinde, así como de su situación jurídica, con expresión de sus circunstancias registrales, si se trata de bienes inscribibles en registros públicos, sin que en ningún caso puedan realizarse actos de disposición que tenga por objeto tales bienes, si no constara su previa inscripción.

La regularización jurídica de los bienes y su inscripción en el registro resulta del todo necesaria antes de realizar cualquier acto que implique la cesión de uso o aprovechamiento, por imperativo de lo establecido en el citado artículo.

El Justicia de Aragón asume como misión específica, de acuerdo con el artículo 33.1.b) y c) del Estatuto de Autonomía de Aragón, la tutela del Ordenamiento Jurídico Aragonés y la Defensa del Estatuto, velando por su defensa y aplicación.

A la vista de todo lo anterior se formulan las siguientes,

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La Institución del Justicia de Aragón no es sede para pronunciarse sobre la oportunidad de la medida adoptada por la Diputación General de Aragón en relación con la constitución de una sociedad mercantil para la explotación, gestión y mantenimiento del Centro de Producción Audiovisual, sito en el Polígono Actur de Zaragoza. El debate sobre las distintas maneras de explotación del mencionado Centro corresponde a otras instancias.

SEGUNDA.- El objeto del Informe elaborado por el Justicia de Aragón es poner de manifiesto la adecuación al Ordenamiento Jurídico Aragonés de las "Bases para la oferta pública de participación empresarial en la explotación, gestión y mantenimiento del Centro de Producción Audiovisual" aprobadas por el Acuerdo de la Diputación General de Aragón de 30 de junio de 1996 y publicadas por Orden del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales de 31 de julio de 1996.

TERCERA.- La Diputación General de Aragón está habilitada legalmente para poder constituir sociedades mercantiles en las que su participación sea mayoritaria o

minoritaria, en virtud de lo establecido en el artículo 128.2 de la Constitución Española, artículo 35.1.14 del Estatuto de Autonomía de Aragón, artículo 7 de la Ley de Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón y artículo 73 de la Ley de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Aragón.

CUARTA.- *Las Bases de la convocatoria pública respetan en todo momento los principios rectores de la contratación administrativa: transparencia, publicidad, no discriminación, libre concurrencia y objetividad, señalados todos ellos en el artículo 103 de la Constitución Española y en la vigente Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.*

QUINTA.- *Cabe la cesión de uso o arrendamiento de los bienes que integran el Centro de Producción Audiovisual, al tener la condición de bienes patrimoniales de la Comunidad Autónoma de Aragón, por haber sido desafectados mediante la Orden de 21 de junio de 1993 del Departamento de Economía y Hacienda, Orden que continúa vigente.*

SEXTA.- *Se RECOMIENDA a la Diputación General de Aragón que proceda a la regularización patrimonial de los bienes que integran el Centro de Producción Audiovisual, mediante su constancia en el Inventario Patrimonial de la Comunidad Autónoma y su inscripción en el Registro de la Propiedad. Recomendación que se hace extensiva a otros bienes de la Diputación General de Aragón que se encuentran en la misma situación”.*

Este informe fue publicado en el Boletín Oficial de las Cortes de Aragón número 58, de 12 de septiembre de 1996.

3.- EXPEDIENTES RELATIVOS AL DERECHO CIVIL ARAGONES.

Como cuestiones más relevantes a lo largo del año, hemos examinado los problemas derivados de la capacidad de obrar de los menores con vecindad civil aragonesa con motivo de la aplicación del Decreto 165/1992, de 17 de septiembre, por el que se aprobó el Reglamento de Régimen Interior de los Centros de Educación e Internamiento por medida judicial de la Comunidad Autónoma de Aragón (Expediente D III - 107/96 - TOJA) y de 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. En ambos casos se han realizado diversas consideraciones y recordatorios. Nos remitimos, en cuanto al contenido de los mismos, a los correspondientes epígrafes en que hemos incluido las Recomendaciones Formales efectuadas.

También debemos mencionar en este apartado el expediente que hemos tramitado para realizar el seguimiento de la Comisión Aragonesa de Derecho Civil, regulada por Decreto 10/1996, de 20 de febrero (expediente D III - 19/96 - TOJA).

A este respecto hay que recordar que el Decreto 24/1984, de 5 de abril, creó la Comisión Asesora sobre Derecho Civil Aragonés con el fin de dotar a nuestra Comunidad Autónoma del instrumento necesario para llevar a cabo la primera reforma de la Compilación del Derecho Civil de Aragón, de modo que se adaptara a las exigencias de la Constitución y, a la vez, se integrara en el ordenamiento jurídico propio de nuestra Comunidad Autónoma.

El tiempo transcurrido desde entonces y la experiencia acumulada a lo largo de estos años hicieron aconsejable introducir diversas modificaciones en la citada regulación. A tal efecto, el Decreto 162/1994, de 12 de julio, creó la Comisión Aragonesa de Derecho Civil, derogando el Decreto 24/1984, antes mencionado.

El Decreto 10/1996, de 20 de febrero, que aquí comentamos, tiene por objeto introducir algunos cambios en la regulación anteriormente expuesta y, de modo singular, vincular de modo expreso el nombramiento de 5 de los vocales de la Comisión a la propuesta de las diversas entidades, Corporaciones o Instituciones jurídicas. El Decreto viene a derogar el anterior Decreto 162/1994, de 12 de junio.

La Comisión Aragonesa de Derecho Civil queda con figurada como un órgano consultivo adscrito orgánicamente al Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, que tiene por objeto asesorar a la Diputación General en el ejercicio de sus competencias de conservación, modificación y desarrollo del Derecho Civil Aragonés.

También hemos tramitado un expediente para realizar el seguimiento de la Academia aragonesa de Jurisprudencia y Legislación, creada por Real Decreto 2191/1995, de 28 de diciembre (expediente D III - 11/96 - TOJA).

La Academia aragonesa de Jurisprudencia y Legislación, se configura como una entidad autónoma, con personalidad jurídica propia, cuyos fines principales son el estudio, la investigación, promoción y difusión del Derecho, con especial dedicación al tradicional Derecho civil o foral aragonés.

La Academia estará constituida por 25 académicos numerarios (con vecindad civil aragonesa y 15 años de ejercicio en profesión jurídica), 25 académicos correspondientes, un número indeterminado de académicos supernumerarios y podrá nombrar hasta tres académicos de honor.

El Real Decreto 2191/1995 prevé una estrecha colaboración de la Academia aragonesa con Real Academia de Jurisprudencia y Legislación.

Para la constitución y puesta en marcha de la Academia aragonesa se ha creado una Comisión gestora formada por cinco juristas aragoneses.

Finalmente debemos mencionar que, a lo largo del año, hemos atendido un buen número de consultas telefónicas y personales acerca de diferentes cuestiones, en especial, sobre vecindad civil, testamentos, régimen económico conyugal y viudedad, remitiéndose información por escrito sobre cuestiones relevantes de nuestro Derecho propio a todos aquéllos que así lo han solicitado.

CAPITULO III

A modo de conclusiones

Las Conclusiones que vamos a exponer son fruto de las reflexiones que nos han suscitado el trabajo realizado a lo largo de 1996.

Debemos hacer constar que las ideas que exponemos hacen referencia a la actividad en nuestra Comunidad Autónoma de todas las Administraciones Públicas, bien entendido que las conclusiones que se refieren a la actividad de la Diputación General de Aragón se formulan en el ejercicio de las facultades que nos confiere el Estatuto de Autonomía, mientras que las que se refieren al resto de Administraciones Públicas pretenden ser reflexiones en voz alta, con el objeto de contribuir a una mejor prestación de los servicios públicos en beneficio de los ciudadanos aragoneses.

**SOBRE LA DEFENSA DEL ESTATUTO DE
AUTONOMIA Y LA TUTELA DEL
ORDENAMIENTO JURIDICO ARAGONES**

I

La supresión del contenido del antiguo artículo 29 del Estatuto de Autonomía de Aragón comporta graves consecuencias para nuestro Derecho Civil. La casación foral que regulaba este artículo, si bien muy reducida en el número de asuntos, es esencial para fijar nuestra doctrina civil. 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. La situación que se produce con la entrada en vigor del nuevo Estatuto es muy grave, produciéndose el efecto contrario al que propugnábamos: desaparece la casación foral.

Es preciso reaccionar con rapidez y buscar soluciones que permitan superar este grave error. Desde este Informe, 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 y el Gobierno de Aragón para que aúnen todos los esfuerzos necesarios para solventar este desgraciado accidente.

II

El cumplimiento por el Gobierno de la Nación de la Proposición no de Ley sobre el Archivo de la Corona de Aragón aprobada por el Congreso de los Diputados en sesión celebrada el día 18 de septiembre de 1996 supondrá el cumplimiento de la previsión contenida en la actual Disposición Adicional Primera (antes Segunda) del Estatuto de Autonomía de Aragón. Es preciso que todos los poderes públicos aragoneses estemos vigilantes para garantizar el exacto y cabal cumplimiento de la referida Proposición no de Ley.

III

El principio de seguridad jurídica consagrado en el artículo 9.3 de la Constitución Española y el adecuado respeto al derecho que el Estatuto de Autonomía reconoce a todos los ciudadanos aragoneses de ejercer con plenitud sus derechos y libertades, exigen la adopción de medidas legislativas que

garanticen la certidumbre de las relaciones jurídicas comerciales tras un año de vigencia simultánea de dos normas (la Ley estatal 7/1996, de 15 de enero, de ordenación del comercio minorista y la Ley aragonesa 9/1989, de 5 de octubre, de ordenación de la actividad comercial en Aragón) contradictorias en algunos aspectos muy importantes como, por ejemplo, el régimen sancionador.

IV

Debe instarse del Consejo General del Poder Judicial la urgente solución del problema planteado por la sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 29 de abril de 1995, recaída en el recurso contencioso-administrativo número 2524/1991, que dejó sin contenido el título III de uno de los citados Reglamentos, el de la Carrera Judicial (1/1995, de 7 de junio), en lo referente a la valoración de la lengua y el Derecho propio de las Comunidades Autónomas, siendo evidente la conexión de lo anterior con el contenido del artículo 31 de nuestro Estatuto de Autonomía.

La situación actual es, pues, de vacío de regulación en un tema de singular interés para nuestra Comunidad Autónoma. Reiteramos, con mayor energía si cabe, la demanda expresada en nuestro anterior Informe Anual de que se dé pronta solución al problema por parte del Consejo General del Poder Judicial, a fin de garantizar la efectiva valoración del conocimiento del Derecho Civil aragonés como mérito preferente en los concursos de traslado para la provisión de puestos vacantes de órganos jurisdiccionales en el ámbito territorial de nuestra Comunidad Autónoma.

V

La Diputación General de Aragón debe proceder a la modificación del Decreto 165/1992, de 17 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Interior de los Centros de Educación e Internamiento por medida judicial de la Comunidad Autónoma de Aragón, en los términos incluidos en la Recomendación Formal de nuestra Institución de fecha 11 de diciembre de 1996. De modo singular, deben adoptarse las medidas necesarias a fin de dar la necesaria cobertura legal al régimen disciplinario regulado en esta norma.

VI

El Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo debe derogar la Orden de 5 de noviembre de 1996, por la que se establecen normas mínimas para el cumplimiento del Real Decreto Ley 11/1996, de 17 de junio, de ampliación del servicio farmacéutico a la población, al haber hecho uso de la potestad reglamentaria sin estar previamente habilitado para ello.

VII

El Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo debe modificar las Ordenes de 30 de enero de 1987, por la que se aprueba el Reglamento de Funcionamiento de los Clubes, Residencias de Ancianos y Comedores dependientes de la Diputación General de Aragón, y de 22 de junio de 1987, por la que se aprueban las normas de funcionamiento interno de la Comunidad Terapéutica de Rehabilitación de Toxicómanos "El Frago", en los términos expresados en las Recomendaciones Formales de fecha 13 de diciembre de 1996. De mo-

do singular, deben adoptarse las medidas necesarias a fin de dar la necesaria cobertura legal a los regímenes disciplinarios regulados en ambas normás.

VIII

El Departamento de Educación y Cultura debe modificar la Orden de 16 de mayo de 1994, por la que se aprueba el Reglamento de Funcionamiento de las Residencias Juveniles de la Diputación General de Aragón, en los términos expresados en la Recomendación Formal de fecha 13 de diciembre de 1996. De modo singular, deben adoptarse las medidas necesarias a fin de dar la necesaria cobertura legal al régimen disciplinario regulado en dicha norma.

IX

Nos debemos congratular de que la Diputación General haya aprobado el Decreto 166/1996, de 29 de agosto, por el que se regula el método de recolección de setas en los montes propios de la Diputación General de Aragón y en los declarados de utilidad pública. Este Decreto recoge de modo sustancial los argumentos contenidos en nuestra Recomendación Formal dirigida al Consejero de Agricultura y Medio Ambiente con relación a la Orden de 29 de septiembre de 1995, sobre recolección de setas en la Comunidad Autónoma de Aragón en la temporada 1995-1996, derogándola, además, expresamente.

X

El Departamento de Agricultura y Medio Ambiente debe derogar la Orden de 20 de abril de 1995, por la que se crea el Comité Aragonés de Agricultura Ecológica y se regulan sus funciones y su composición, al haber hecho uso de la potestad reglamentaria sin estar previamente habilitado para ello.

XI

El Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales debe adoptar las medidas necesarias para evitar los problemas detectados a lo largo de 1996 en los criterios de inclusión de las normas jurídicas así como de otras disposiciones y actos dentro de las diversas secciones del "Boletín Oficial de Aragón", con la finalidad de garantizar la plena efectividad de los principios de publicidad de las normas y de seguridad jurídica, consagrados en el artículo 9.3 de la Constitución Española.

XII

Debemos lamentar que la Diputación General no haya atendido la Recomendación Formal realizada por nuestra Institución ante la situación generada por la Orden del Departamento de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes, de 26 de julio de 1993, por la que se decidió *"dejar en suspenso el plazo de admisión de solicitudes para actuaciones protegibles relativas a la adquisición de viviendas a precio tasado y de las subvenciones personales para la adquisición o adjudicación de este tipo de viviendas"*. Ante esta situación, desde el Justicia recomendamos que en la nueva normativa debería contemplarse en una disposición transitoria la situación de los afectados por esta Orden que, recordemos, no cerraba el plazo sino que lo suspendía simplemente.

El nuevo Decreto 71/1996, de 30 de abril, sobre el Plan de Vivienda 1996-1999 de Aragón no recoge ninguna Disposición Transitoria que pueda dar cobertura a las solicitudes generadas durante el tiempo de suspensión del plazo de admisión de instancias, circunstancia que debemos poner de relieve a las Cortes de Aragón.

SOBRE LA DEFENSA DE LOS DERECHOS INDIVIDUALES Y COLECTIVOS

SOBRE AGRICULTURA

I

A la vista de las quejas que se suscitan con motivo de las concentraciones parcelarias, resultaría adecuado que al inicio de dichas concentraciones, el Departamento de Agricultura, Ganadería y Montes de la Diputación General de Aragón informara de una manera clara y concisa las distintas actuaciones que van a llevarse a cabo.

II

Se aprecia una mejora en la gestión administrativa en la tramitación de las ayudas comunitarias derivadas de la aplicación de la Política Agraria Comunitaria.

SOBRE ECONOMIA Y HACIENDA

III

Se sugiere a los órganos de gestión correspondientes de las Administraciones Públicas el que, tal y como señala la doctrina jurisprudencial, no apliquen el principio de interpretación restrictiva en relación a beneficios fiscales.

IV

Con relación a los recibos de tasas por saneamiento y abastecimiento de agua-recogida de basuras, sería conveniente que la Administración Local estudiara la posibilidad y arbitrara los medios técnicos e instrumentales para proporcionar al ciudadano un medio material o soporte documental que le permita, periódicamente y al momento inmediato al de la elaboración de los recibos correspondientes, a través de su traslado o remisión, conocer y prever las cuantías a satisfacer y fechas, tanto para los casos de domiciliación bancaria, como para facilitar el cumplimiento de sus obligaciones en los supuestos de su pago en ventanilla o ingreso bancario.

SOBRE INDUSTRIA, COMERCIO Y TURISMO

V

Con el objeto de proteger a todos los consumidores, sería aconsejable un mayor rigor en las acciones administrativas inspectoras, y de darse el caso, habría que sancionar las ventas y promociones llevadas a cabo con técnicas agresivas y publicidad engañosa, dirigida en muchos casos hacia personas que por su edad o condiciones socio-culturales tienen unas menores posibilidades de ser afectadas por técnicas de captación de ventas de tal naturaleza.

SOBRE URBANISMO

VI

Es preciso, en general, un mayor control respecto a todo el tema de disciplina urbanística, y de manera muy particular, ante las urbanizaciones ilegales.

VII

Se sugiere que las Administraciones Públicas no hagan sin más, dejación de todo el elenco de facultades consideradas éstas desde su doble aspecto de posibilidad de actuación y

obligación de llevarla a cabo, dirigidas al fin inherente de protección al administrado, y por ello, sería aconsejable que las Administraciones Públicas no se escudaran en el ejercicio de las acciones civiles que pudieran competir al administrado, para dejar de actuar aquellas otras que el Ordenamiento Jurídico fija y prevé dentro del ámbito competencial administrativo, con especial atención a los supuestos de ejecución subsidiaria.

VIII

Hay que tener en cuenta que, si se respetan los trámites y el procedimiento es el adecuado, el desembolso económico es recuperable para sus arcas, ya que el importe de tales obras o actuaciones materiales debe ser recuperado mediante su exacción a los administrados que incumplieren la obligación de llevarlas a cabo.

IX

Se sugiere a los Ayuntamientos de pequeños municipios el que sean cuidadosos y respeten las prescripciones insitas en el planeamiento urbanístico.

SOBRE VIVIENDA

X

Se recomienda que se informe y advierta a los beneficiarios de las subvenciones de vivienda de la interpretación de la Dirección General de Tributos, en cuanto a que se consideran un incremento de patrimonio generado en el año en que se concede.

XI

Hay que atender al hecho de que la política de la vivienda debe tener un marcado acento social, y por ello, las subvenciones que se conceden no deberían ser entendidas desde una vertiente puramente económica.

XII

Deben gestionarse con una mayor eficacia las partidas presupuestarias en lo relativo a vivienda, atendiendo a que los ciudadanos afectados son los de capas sociales más desfavorecidas y por ello, necesitadas de una mayor protección.

XIII

Sería conveniente que, en orden a garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los promotores de V.P.O., la Administración competente exigiera la constitución de una garantía en la forma y condiciones que se determinaran reglamentariamente, a fin de garantizar con mayor eficacia los vicios o defectos que posteriormente se manifiestan en esta viviendas.

SOBRE MEDIO AMBIENTE

XIV

Se insta a la Administración Local para que por medio de una acción administrativa fuerte y eficaz, impida que los administrados soporten determinados niveles de ruido, evitando así que vean alterada su vida cotidiana. Sin olvidar el derecho a la salubridad y seguridad en determinados establecimientos de pública concurrencia.

XV

Sería preciso que el Ayuntamiento de Zaragoza, en el ejercicio de su ámbito competencial, extremara las vigilancias y cautelas para dar cumplimiento a los condicionantes implícitos y explícitos en la licencia para la instalación de una planta de transferencia y depósito de seguridad de residuos, para la gestión de residuos industriales en Acampo Castillo, fiscalizando permanentemente esta actividad.

XVI

Se sugiere a la Administración que controle e impida el vertido de residuos de todo tipo fuera de terrenos autorizados para ello.

XVII

Para una mejor convivencia en el medio rural es necesario que se respete la prohibición impuesta por las Normas Subsidiarias y Complementarias Provinciales, de que las granjas destinadas a la guarda y explotación de animales no se ubiquen dentro del casco urbano.

SOBRE OBRAS PUBLICAS

XVIII

Se insta a las Administraciones Públicas para que sean rigurosas en el cumplimiento de las normas que garantizan los derechos de los administrados afectados por las expropiaciones, estableciendo las previsiones y dotaciones presupuestarias respecto de los bienes a expropiar, evitando cualquier obstáculo que retrase o impida el pago de las indemnizaciones o precios correspondientes.

SOBRE SERVICIOS PUBLICOS Y TRANSPORTES

XIX

Se sugiere a las Administraciones Locales que atiendan a lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, en el que se establece la obligación que tienen que prestar los servicios mínimos esenciales.

Por ello, teniendo en cuenta sus competencias, no puede sustraerse del cumplimiento de una obligación tan primordial como la de mantener en las debidas condiciones de salubridad y limpieza pública todas las zonas públicas integradas dentro de su casco.

XX

Atendiendo a la situación de supremacía especial en que respecto de las Administraciones competentes se encuentran sometidos los titulares de concesiones o autorizaciones en materia de transportes públicos, y de las potestades en orden a organización, regulación e intervención que esas Administraciones ostentan en esta materia, se sugiere que se estudien los medios instrumentales adecuados para evitar o superar situaciones de desigualdad entre distintos ciudadanos residentes en nuestra Comunidad Autónoma, con especial atención, para una debida estructuración e integración territorial, a aquellos que moren o hayan de desplazarse en zonas o espacios dignos de mayor atención.

SOBRE EDUCACION

XXI

La implantación generalizada de la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) en Aragón ha de res-

ponder a criterios de flexibilidad y dinamismo para dar respuesta a las necesidades concretas que se van planteando en función de las especiales características poblacionales y territoriales de la Comunidad Autónoma.

XXII

La implantación generalizada de la Educación Secundaria Obligatoria ha de ir acompañada de las condiciones necesarias en materia de ordenación académica y dotación de recursos personales y materiales.

XXIII

La aplicación de la LOGSE en Aragón tiene que realizarse respondiendo a los verdaderos intereses y necesidades del medio rural. Los desplazamientos de los alumnos para estudiar el primer ciclo de la Educación Secundaria Obligatoria fuera de sus localidades de residencia no ha de constituir la regla general sino, en todo caso, la excepción, tal y como establece el artículo 65.2 de la LOGSE.

XXIV

Sugerimos a la Dirección Provincial del Ministerio de Educación y Cultura de Teruel que se valore la posibilidad de formular distintas propuestas sobre la escolarización de los alumnos en el primer ciclo de ESO que no requiera la salida de los alumnos de sus municipios de residencia.

XXV

Los problemas que está generando la aplicación de la reforma educativa en Aragón ponen de manifiesto la necesidad de establecer cauces de diálogo entre el Ministerio de Educación y Cultura y los distintos sectores implicados: Asociaciones de Padres de Alumnos, Ayuntamientos, Profesorado, Sindicatos, etc. que conduzcan al mayor grado de consenso posible.

XXVI

Sugerimos a las Direcciones Provinciales del Ministerio de Educación y Cultura de Zaragoza, Huesca y Teruel que se adopten las medidas económicas y materiales necesarias para proporcionar un servicio de transporte escolar gratuito a los alumnos que tengan que desplazarse a un centro escolar fuera de su lugar de residencia, para dar fiel cumplimiento al mandato establecido en el artículo 27 de la Constitución española.

XXVII

Recordamos a la Dirección Provincial del Ministerio de Educación y Cultura de Zaragoza la obligación que tienen todos los poderes públicos de remover los obstáculos para que el derecho a la educación sea disfrutado en condiciones de igualdad por todos los alumnos.

XXVIII

El aumento de la ratio alumnado/aula en los Institutos de Enseñanza Secundaria para el curso 1996/1997 puede contravenir el espíritu de la LOGSE de conseguir una adecuada calidad educativa, con una disminución de la masificación, siendo totalmente aleatorio el establecimiento de un aumento del 10% en el cupo legalmente fijado, el cual en todo caso debe ser un límite superior.

XXIX

La supeditación de determinadas actividades educativas complementarias a la no variación del número de profesores por centro, supone la imposibilidad material de realización de las mis-

mas, oponiéndose a los principios rectores de la LOGSE, garantes de una enseñanza pública de acorde a la sociedad actual.

XXX

La supresión de ciclos de formación profesionales, con amplia trayectoria en el engranaje educativo aragonés, supone cercenar posibles salidas laborales a los alumnos de enseñanza secundaria.

XXXI

El traslado de profesorado de unos centros a otros con asignación de materia, en muchos casos, ajenas a su formación específica, debe ser una medida a evitar en lo posible, pudiendo completarse los horarios lectivos de los docentes con tareas de apoyo, tutoría, actividades extraescolares, etc.

XXXII

La supresión de medios personales, materiales y económicos, ocasionados en la implantación de la Enseñanza Secundaria Obligatoria en la Comunidad Autónoma de Aragón para el curso 1996/97 puede ocasionar, en el momento que se produzca la transferencia de las competencias educativas a la Diputación General de Aragón, bien un déficit en la prestación de los servicios públicos educativos que finalmente deberá ser cubierto mediante la adición de créditos por la Comunidad Autónoma, o bien, una disminución en la calidad de la enseñanza que se deba prestar a partir de ese momento a los jóvenes aragoneses.

SOBRE CULTURA

XXXIII

Sugerir al Ayuntamiento de la Muela que en los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares cumplan con el artículo 79 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, que obliga a la publicidad de las contrataciones en los Diarios o Boletines Oficiales con excepción de los procedimientos negociados.

XXXIV

Sugerir al Ministerio de Educación y Cultura que agilice las gestiones para la recuperación de la talla "Virgen del Capítulo".

XXXV

Sugerir a la Diputación General de Aragón a que, sin perjuicio de la limitación de medios económicos, garantice unos mínimos irrenunciables en la conservación y protección del Patrimonio Histórico Aragonés.

XXXVI

Recomendar a los Poderes Públicos a arbitrar las medidas necesarias para garantizar la protección de las lenguas y modalidades lingüísticas de Aragón.

XXXVII

Sugerir a la Diputación General de Aragón para que remita a las Cortes una Ley que garantice la enseñanza para las zonas de utilización predominante de las lenguas y modalidades lingüísticas de Aragón.

SOBRE SANIDAD

XXXVIII

Recomendar a la Diputación General de Aragón que, conforme a lo previsto en el Estatuto de Autonomía de Aragón,

proceda a modificar la Ley del Servicio Aragonés de Salud al objeto de que nuestra Comunidad Autónoma pueda asumir la gestión de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social.

XXXIX

Sugerir a las Direcciones Provinciales del INSALUD en Aragón que habiliten medidas específicas para resolver las demoras que se producen en algunos servicios asistenciales y que originan listas de espera desproporcionadas.

XL

Recomendar a la Diputación General de Aragón que agilice las negociaciones con el Ministerio de Sanidad, a fin de acometer a la mayor brevedad las obras de remodelación del Hospital Royo Villanova para que pueda integrarse en la red sanitaria como Hospital General del Area V.

XLI

Recomendar a la Diputación General de Aragón que solicite al Ministerio de Sanidad el restablecimiento, en esta Comunidad Autónoma, del Comité Asesor para la utilización de hormona del crecimiento y sustancias relacionadas, como órgano consultor de las actuaciones encaminadas a racionalizar el uso terapéutico de la hormona del crecimiento.

XLII

Sugerir a la Dirección Provincial del INSALUD de Zaragoza que habilite los recursos humanos y materiales suficientes, para que se realicen en esta Comunidad Autónoma las intervenciones de elongación de miembros, solicitadas reiteradamente por la Asociación Nacional para Problemas del Crecimiento.

XLIII

Recomendar a todas las Administraciones competentes en la materia la necesidad de elaborar programas de educación sanitaria para toda la población.

SOBRE BIENESTAR SOCIAL

XLIV

Recomendar a las Cortes de Aragón la necesidad de agilizar la tramitación del Proyecto de Ley de Supresión de Barreras Arquitectónicas de forma que edificios y medio urbano sean accesibles para personas con movilidad reducida.

XLV

Sugerir al Ayuntamiento de Zaragoza que los Servicios Sociales de Base con mayor afluencia de ciudadanos (Casco Viejo, Margen Izquierda...) estén dotados de los medios materiales y personales suficientes para poder atender puntualmente las peticiones que se les formulan.

XLVI

Recordar al Instituto Aragonés de Servicios Sociales la necesidad de crear las suficientes plazas residenciales para personas mayores No Válidas, a fin de paliar el déficit existente en la actualidad y poder dar respuesta a la creciente demanda.

XLVII

Recomendar al Instituto Aragonés de Servicios Sociales la creación de un número suficiente de plazas en Centros de Día y servicios de Asistencia Domiciliaria y Teleasistencia para

personas mayores Válidas y No Válidas, como medidas alternativas al ingreso en una Residencia.

XLVIII

Recomendar a las Administraciones Públicas la necesidad de lograr una mayor coordinación entre los servicios de asistencia sanitaria y los servicios sociales que garanticen una atención integral de las personas mayores.

XLIX

Sugerir al Ayuntamiento de Zaragoza que habilite una partida presupuestaria suficiente para Ayudas de Urgente Necesidad y que motive debidamente las resoluciones denegatorias de las mismas.

L

Recomendar a la Diputación General de Aragón que proceda a la creación de un órgano administrativo encargado de asumir y ejercer la tutela y curatela de las personas mayores de edad incapacitadas legalmente, así como la asunción de la defensa judicial de los presuntos incapaces en situación de desamparo.

LI

Recomendar a la Diputación General de Aragón la necesidad de promover, mediante campañas informativas y divulgativas, el voluntariado social en Aragón.

SOBRE TRABAJO

LII

Sugerir a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social a que garantice a las partes interesadas en el procedimiento administrativo sancionador por infracciones en el orden social, la plenitud de los derechos reconocidos en el artículo 35, apartado a), de la Ley 30/1992, de 26 de diciembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

LIII

Sugerir al Consejero de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo de la Diputación General de Aragón que en los pliegos de cargos que se notifican a los presuntos culpables, en los procedimientos sancionadores, de acuerdo con el artículo 135 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, se les debería indicar los hechos que se le imputan, las infracciones que tales hechos puedan constituir y de las sanciones que, en su caso, se les pudiera imponer.

LIV

Recomendar a la Diputación General de Aragón para que agilice la elaboración del proyecto de Cooperativas en Aragón.

LV

Sugerir al Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales a que estudie la posibilidad de que el traslado al extranjero en misión humanitaria no produzca la extinción de las prestaciones de desempleo.

SOBRE SEGURIDAD SOCIAL

LVI

Recomendar al Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales que se estudie la oportunidad y conveniencia de armonizar el trata-

miento legal de las pensiones por inutilidad o incapacidad permanente para el servicio previstas en el sistema de Clases Pasivas del Estado con el de las pensiones de invalidez permanente del Régimen General y demás regímenes especiales de la Seguridad Social.

LVII

Recomendar al Ministerio de Economía en relación con el régimen legal de las indemnizaciones por tiempos de prisión previstas se establezcan medios de prueba complementarios distintos a los certificados emitidos por la Administración penitenciaria para la acreditación de los periodos de privación de libertad sufridos por los solicitantes.

LVIII

Recomendar a la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas que se estudie la posibilidad de promover la correspondiente modificación legislativa a fin de eliminar las diferencias observadas en el tratamiento de las pensiones en favor de familiares en el régimen de Clases Pasivas del Estado, equiparando su regulación a la existente en otros regímenes de previsión social.

LIX

Recomendar al Instituto Aragonés de Servicios Sociales a que en las resoluciones sobre expedientes de pensiones no contributivas, en su modalidad de invalidez, se haga constar expresamente la salvedad establecida en el apartado 3 del artículo 5 del Real Decreto 357/1991, de 15 de marzo, en el sentido de informar a los interesados de que la limitación temporal establecida en dicho precepto para solicitar la primera revisión del grado de minusvalía o las sucesivas revisiones no será de aplicación cuando se acredite suficientemente la variación de los factores personales o sociales que en su día fueron valorados.

LX

Sugerir al Instituto Aragonés de Servicios Sociales a que de la misma manera que en la notificación anual de la cuantía de la pensión se expone el procedimiento para la revisión con la mención expresa de que se regularizarán los importes de la pensión percibida en el año anterior, así como la cuantía de la pensión para el presente año, sería conveniente que con la fórmula que se considere más adecuada en la resolución por la que se reconoce inicialmente la pensión, se advierta a los pensionistas que las cuantías reconocidas no son definitivas, sino que podrán ser objeto de regularización si las rentas o ingresos inicialmente previstos se hubieran modificado.

LXI

Recordamos al Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo de la Diputación General de Aragón la obligación legal que tiene la entidad pública con competencia en materia de protección de menores de adoptar con carácter inmediato las oportunas medidas de protección de los menores que se encuentran en situación de desamparo y que previamente han sido denunciadas o comunicadas por parte de diferentes agentes sociales.

LXII

Recomendamos al Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo de la Diputación General de Aragón que no vuelvan a producirse demoras en la adopción de las medidas necesarias para hacer efectiva la tutela de los menores desamparados y se determine si tales medidas van a llevarse a cabo

por lo profesionales de los Servicios de Menores (creándose una unidad especializada en notificaciones) o mediante Convenio con alguna otra entidad o asociación.

LXIII

Ponemos de manifiesto la necesidad de mejorar la coordinación entre los Servicios de Protección de Menores de la Diputación General de Aragón y los Servicios de Atención Primaria, establecer y fijar criterios comunes y sobre todo, dar una respuesta eficaz a las denuncias formuladas por estos últimos.

LXIV

Reiteramos la necesidad de poner en marcha los acogimientos especiales como única alternativa para aquellos menores que, por sus características, no pueden optar a ningún otro instrumento de protección que no sea el internamiento en centro.

LXV

Las visitas a los centros de protección de menores han permitido constatar las ventajas de las minirresidencias sobre el internamiento en grandes centros como el Hogar San Francisco de Paula -hoy Residencia Cesaraugusta- considerándose que aquéllos presentan unas condiciones más adecuadas para la atención de los menores.

LXVI

Reiteramos la necesidad de elaborar una Ley Autonómica de la Infancia y Adolescencia que regule un marco jurídico general de asistencia a la infancia y adolescencia en Aragón y de protección de cuantos derechos les concede el ordenamiento jurídico en su conjunto.

LXVII

Ponemos de manifiesto la necesidad de proceder a la adaptación de nuestro ordenamiento autonómico en materia de menores a los preceptos de la Ley orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor.

LXVIII

Teniendo en cuenta el creciente aumento de las solicitudes de adopción internacional en nuestra Comunidad Autónoma, Sugerimos al Departamento de Sanidad, Bienestar Social y Trabajo de la Diputación General de Aragón que se eviten las demoras excesivas en la emisión de los correspondientes informe psico-sociales y las resoluciones de idoneidad, y que se proporcione información adecuada y periódica a los solicitantes de una adopción internacional sobre la marcha de expedientes en los organismos competentes autonómicos y nacionales y, en general, sobre los requisitos y tramites requeridos para formalizar una adopción internacional.

LXIX

Recomendamos a la Diputación General de Aragón la creación de un Organismo administrativo entre cuyos fines figure el ejercicio de la tutela o curatela de los menores desamparados en situación de ser promovida su incapacidad que han alcanzado la mayoría de edad, y sin familiares o personas jurídicas privadas dispuestas a hacerse cargo de dicha tutela.

LXX

Reiteramos a la Diputación General de Aragón la conveniencia de que se habilite la partida presupuestaria necesaria para la

construcción de un nuevo Centro de Internamiento de Menores por Medida Judicial en la Comunidad Autónoma de Aragón.

LXXI

La falta de disponibilidades presupuestarias está retrasando la ejecución y desarrollo de algunos programas del Plan Integral del Menor. Reiteramos a la Diputación General de Aragón la necesidad de tener entre sus prioridades presupuestarias las actividades de atención a la infancia y procurar que las Corporaciones Locales tengan tal prioridad.

SOBRE FUNCION PUBLICA

LXXII

Este año no se han producido reclamaciones por dificultades en el acceso a la información que deben proporcionar los tribunales que están encargados de seleccionar el personal que accede a las administraciones públicas, pero han aumentado las reclamaciones por la corrección de los ejercicios, cabe recordar que por la propia demanda de empleo los ciudadanos cada vez están mejor preparados para defender sus derechos y, en consecuencia, es procedente que los tribunales pongan especial cuidado en la corrección de los ejercicios y la asignación de las respectivas puntuaciones.

LXXIII

Sigue sin resolverse la regularización de la situación del personal sanitario interino de la Diputación General de Aragón, es de esperar que las iniciativas observadas a fines de año se concreten en una solución definitiva.

LXXIV

No obstante las fundadas razones para establecer un nuevo procedimiento para la provisión de sustituciones y refuerzos de personal sanitario dependiente de la Diputación General de Aragón en el medio rural, la solución no ha sido abordada; el procedimiento actual no puede seguir haciendo uso de normas preconstitucionales.

LXXV

Los ciudadanos siguen quejándose de las determinaciones adoptadas por las administraciones de efectuar reservas de plazas para ser utilizadas en su totalidad para la promoción interna de personas que ya está prestando servicios. Hace falta satisfacer las necesidades de promoción interna en equilibrio con la oferta pública de empleo.

LXXVI

La funcionarización del personal laboral debe ser objeto de un cuidadoso tratamiento pues, si bien está destinada a personas que tienen plaza laboral fija, debe tenerse presente que adquirir la condición de funcionario sin las necesarias exigencias legales puede crear agravios comparativos, especialmente respecto de aquellos ciudadanos que legítimamente aspiran a acceder a la administración pública como funcionarios.

LXXVII

Se adoptan procedimientos, baremos u otros derechos entre Sindicatos y Administración como si estos acuerdos, una vez adoptados, por sí mismos, estuviesen revestidos de legalidad y constitucionalidad, esto no es así, todos estamos obligados a

actuar conforme a Derecho y no bajo la pauta de que todo aquello no reclamado en contrario es legal.

SOBRE INTERIOR

LXXVIII

Un año más se constata que la mayoría de quejas relativas a esta materia vienen referidas a cuestiones relativas al tráfico y seguridad vial, y más concretamente a procedimientos sancionadores instruidos por vulneración de la normativa específica en dichos campos.

LXXIX

El problema de las notificaciones centra gran parte de las quejas presentadas, incidiéndose una vez más en la falta de virtualidad material de las notificaciones edictales que, si bien se encuentran legalmente reguladas, no cumplen con la función de hacer que el ciudadano tenga conocimiento de la existencia de un expediente administrativo en el cual es parte interesada.

Potenciar el uso de métodos alternativos de notificación es una cuestión que las Administraciones deberían asumir.

LXXX

La Oficina de Tráfico del Ayuntamiento de Zaragoza ha sido la destinataria del mayor número de Sugerencias realizadas, habiendo aceptado gran número de ellas, aunque debemos dejar constancia que continúa manteniendo una postura que entendemos no ajustada a derecho, en cuanto a la valoración que, de las denuncias presentadas por particulares (empleados de la empresa concesionaria de las zonas ORA), efectúa.

LXXXI

Las Administraciones Públicas deben potenciar el desarrollo de periodos probatorios en la tramitación de los expedientes sancionadores, único medio por el cual el ciudadano puede ejercer su derecho de defensa.

LXXXII

Los expedientes administrativos en materia de extranjería sufren en muchas ocasiones dilaciones injustificadas que colocan a los ciudadanos de otra nacionalidad en situaciones cercanas a la ilegalidad, agravadas por el desconocimiento en muchos casos de los trámites a seguir para potenciar el impulso administrativo.

LXXXIII

La actitud del Ayuntamiento de Huesca, el cual sistemáticamente se niega a facilitar la información que por parte del Justicia de Aragón se le solicita, debe ser singularmente destacada, interfiriendo y obstaculizando las labores que legalmente esta Institución tiene atribuidas.

SOBRE DEFENSA

LXXXIV

El cauce abierto por el Defensor del Pueblo con el convenio suscrito con el Ministerio de Defensa ha ocasionado que la totalidad de quejas en esta materia sean asumidas por el Comisionado nacional.

LXXXV

La situación de los objetores de conciencia que se encuentran a la espera de poder realizar la Prestación Social Sustitutoria en

nuestra Comunidad llevaron en su día a la realización del informe especial que se ha plasmado en este informe anual, y cuyas conclusiones deben darse por transcritas en este punto.

SOBRE JUSTICIA

LXXXVI

Los ciudadanos que se dirigen al Justicia de Aragón demandan en muchas ocasiones una revisión de las decisiones judiciales, lo cual la Constitución y la propia Ley del Justicia prohíbe expresamente.

LXXXVII

De lo anterior se deduce la existencia de una falta de información por parte de los profesionales del derecho hacia sus clientes, los cuales carecen en muchos momentos de un mínimo conocimiento de las características y consecuencias de los procedimientos judiciales en los que se ven inmersos, desconociendo igualmente las consecuencias económicas que el desarrollo del proceso les puede ocasionar.

LXXXVIII

La puesta en marcha de la nueva Ley de Justicia Gratuita debe servir para permitir el acceso al amparo judicial de aquellos ciudadanos carentes de medios económicos. Ampliar la ley hacia el campo de los procedimientos administrativos es una cuestión que deberá ser tenida en cuenta por el legislador, toda vez que el campo administrativo presenta cada vez una mayor dificultad, difícilmente comprensible por el ciudadano lego en derecho.

Igualmente la nueva ley debe servir para un mejor desarrollo de los servicios del turno de oficio de abogados y procuradores, debiendo perder éstos las connotaciones de residuales que en muchos momentos se les han atribuido.

LXXXIX

Abogados y procuradores deberían establecer un sistema retributivo de sus servicios que permita a los ciudadanos conocer de antemano las responsabilidades económicas que para con ello están asumiendo con su contratación, lo que evitaría muchas situaciones de conflicto en el momento de determinar los honorarios a cobrar por una determinada actuación profesional.

XC

Facilitar el cumplimiento de penas de internamiento en centros de rehabilitación de drogodependientes es una cuestión que deberá ser especialmente potenciada para conseguir el principio constitucional de reinserción, debiendo facilitarse por parte de las Juntas de Evaluación de los centros el acceso a las plazas, públicas y privadas, que existen en los centros de rehabilitación.

XCI

La infraestructura penitenciaria de la comunidad necesita con urgencia se dé una reestructuración que lleve al cierre de los centros de Zaragoza y Huesca, cuyas instalaciones los hacen totalmente inadecuados para el servicio que deben cumplir.

XCII

La transferencia de la gestión en materia de prisiones a la Diputación General de Aragón se hace totalmente necesaria con el fin de lograr una mejor prestación del servicio público penitenciario.

El presente Informe del Justicia de Aragón se terminó de redactar el día 21 de Febrero de 1997.

JUAN BAUTISTA MONSERRAT MESANZA
Justicia de Aragón

SERVICIO ECONOMICO: 01-02
CORTES DE ARAGON - EL JUSTICIA DE ARAGON

GRADO DE EJECUCION EJERCICIO ECONOMICO 1996
(a 31 de diciembre de 1996)

ANEXO
INFORME SOBRE EL GRADO DE EJECUCION DEL PRESUPUESTO DE
EL JUSTICIA DE ARAGON EN EL EJERCICIO 1996. (1)

1. Presupuesto aprobado.

El Presupuesto del Justicia de Aragón para el ejercicio de 1996 ascendió a la cantidad de 243.992.308 Pts. , y entró en vigor el día 5 de junio de 1996 , encontrándose los créditos del ejercicio de 1995 prorrogados hasta esa fecha.

El Presupuesto global para 1996 experimentó un descenso moderado respecto al del ejercicio anterior, producto de un reajuste imprescindible, para adecuarlo a las necesidades concretas derivadas del funcionamiento general de la nueva Sede. Así , si bien el Capítulo II experimentó un aumento en torno al 40%, el Capítulo VI, y en especial el concepto 01-02-695 " Mobiliario y enseres", disminuyó, ya que los créditos para el amueblamiento y decoración del Palacio, habían sido previstos , casi en su totalidad, en el ejercicio anterior.

CUADRO 1. COMPARACION PRESUPUESTO 1995/1996

CAPITULOS	Presupuesto 1995	Presupuesto 1996	%incremento
CAPITULO I. Personal	140.096.887	143.875.308	2,70
CAPITULO II. Adquisición de bienes corrientes...	58.471.125	81.617.000	39,59
CAPITULO IV. Transferencias a fam. e instit.	1.500.000	1.500.000	0,00
CAPITULO VI. Inversiones	55.000.000	17.000.000	-69,09
TOTAL PRESUPUESTO DE GASTOS	255.068.012	243.992.308	-4,34

2. Modificaciones de créditos.

A la cantidad, inicialmente aprobada, de 243.992.308 Pts. es preciso añadir los créditos incorporados, provenientes de remanentes del ejercicio anterior y que ascienden a 118.263.639 Pts..

CUADRO 2. MODIFICACIONES AL PRESUPUESTO DE 1996

EXPLICACION	Presupuesto	Modificaciones	TOTAL	%
CAPITULO I. Personal	143.875.308	7.005.081	150.880.389	4,87
CAPITULO II. Adquisición de bienes corrientes...	81.617.000	21.077.000	102.694.000	25,82
CAPITULO IV. Transferencias a fam. e instit.	1.500.000		1.500.000	0,00
CAPITULO VI. Inversiones	17.000.000	90.181.558	107.181.558	530,48
TOTAL PRESUPUESTO 1996	243.992.308	118.263.639	362.255.947	48,47

Los créditos incorporados se aplican en su mayor parte al Capítulo VI: Inversiones (76.25%) y concretamente al concepto 692 "Edificios y otras Construcciones", y 695 "Mobiliario y enseres" ya que del retraso en la ejecución de las obras del Palacio del Justicia ,que debiendo finalizar en junio de 1995 se demoraron hasta diciembre del mismo año, se derivó el retraso en la liquidación correspondiente, así como en la ejecución del gasto previsto para amueblamiento del Palacio ,

(1) De acuerdo con la previsión legal del art.35.4 de la Ley 4/1985 Reguladora del Justicia de Aragón

que hubo de efectuarse durante el ejercicio de 1996.

También es de destacar el incremento de 20.300.000 pts, en el subconcepto 01-02-226.2 "Gastos Diversos: Divulgación y Promoción", consecuencia de una incorporación de remanente de Tesorería para la edición de la Guía de los Derechos de los Aragoneses (16.000.000 pts), así como por diversos expedientes de modificación, de transferencia de créditos (por importe de 4.300.000 pts.), para abordar la política de exposiciones que esta Institución ha asumido durante este ejercicio.

3. Grado de ejecución del Presupuesto.

El grado de ejecución del Presupuesto de gastos de 1996, asciende al 79%, debiendo destacarse, frente a ejercicios anteriores, el alto grado de ejecución en el Capítulo II, cercano al 70%.

CUADRO 3. GRADO DE EJECUCION DEL PRESUPUESTO DE GASTOS. 1996

EXPLICACION	Presupuesto	Modificaciones	TOTAL	OBLIGACIONES	DISPONIBLE	%
CAPITULO I. Personal	143.875.308	7.005.081	150.880.389	137.020.967	13.859.422	91
CAPITULO II. Adquisición de bienes corrientes...	81.617.000	21.077.000	102.694.000	68.462.922	34.231.078	67
CAPITULO IV. Transferencias a fam. e instit.	1.500.000		1.500.000	1.500.000	0	100
CAPITULO VI. Inversiones	17.000.000	90.181.558	107.181.558	79.229.383	27.952.175	74
TOTAL PRESUPUESTO 1996	243.992.308	118.263.639	362.255.947	286.213.272	76.042.675	79

3.1. Capítulo I: Gastos de Personal:

No se ha ejecutado el 100% de lo presupuestado, debido fundamentalmente a que la plaza de Responsable del Departamento de Administración, creada en el Presupuesto de 1991 y dotada también en el presente ejercicio, se encuentra vacante, así como porque desde el 15 de julio de 1996, se encuentra vacante la plaza de chófer.

Las plazas de Ujier y de Auxiliar que se cubrían interinamente, han sido cubiertas con funcionarios (a la fecha en prácticas) tras el correspondiente proceso selectivo finalizado en enero de 1997.

Otros factor que influyen en estos créditos disponibles, aunque en menor medida, es el gasto previsto para el Fondo de Acción Social de 1996, que, al cierre de ejercicio, estaba pendiente de iniciar su procedimiento.

3.2. Capítulo II: Gastos de bienes corrientes y servicios.

El grado de ejecución del Capítulo II ha sido, para el ejercicio de 1996, del 67%, muy superior al del ejercicio anterior, causado, en gran medida, por una mejor adecuación de los créditos previstos a las necesidades que se derivan del funcionamiento de las nuevas instalaciones del Justicia de Aragón, así como a un aumento de las actividades destinadas a la difusión de la Institución entre los ciudadanos.

Capítulo IV: Transferencias a familias e instituciones sin fin de lucro.

Como en años anteriores, se ha subvencionado con 1.000.000 de pesetas a la Escuela de Práctica Jurídica de la Facultad de Derecho de Zaragoza y con 500.000 de pesetas al Centro de Estudios Políticos y Constitucionales Lucas Mallada.

Capítulo VI: Inversiones

El grado de ejecución se sitúa en torno al 74 %.

Dentro del capítulo de inversiones se ha llevado a cabo la adquisición del mobiliario de la nueva Sede. (lo que supone el 56.76% de lo ejecutado en este capítulo)

A continuación de este Informe, se adjuntan los anexos comprensivos del grado de ejecución, de las diversas partidas que integran el Presupuesto del Justicia de Aragón, así como los gráficos correspondientes a los capítulos a que se ha hecho referencia.

Todos los datos acerca de la ejecución del Presupuesto de 1996, deben entenderse como provisionales, hasta la presentación y aprobación, en su caso, de la Cuenta de Liquidación de las Cortes de Aragón correspondiente a 1996 en la que se incluirá la liquidación definitiva del presupuesto correspondiente a esta Institución.

En Zaragoza, a 28 de febrero de 1997.

María Dolores Llop Ribalta
Interventora del Justicia

SERVICIO ECONOMICO: 01-02
CORTES DE ARAGON - EL JUSTICIA DE ARAGON
GRADO DE EJECUCION EJERCICIO ECONOMICO 1996

CAPITULO I

EXPLICACION	Presupuesto 1996	Modificaciones PRESUPUESTO	TOTAL PRESUPUESTO	OBLIGACIONES RECONOCIDAS	DISPONIBLE	PAGADO	PENDIENTE PAGO	% EJECUCION
100.0 ALTOS CARGOS: Básicas	3.326.932	116.441	3.443.373	3.443.370	3	3.443.370	0	100
100.2 ALTOS CARGOS: Otras	5.256.328	183.974	5.440.302	5.440.302	0	5.440.302	0	100
110.0 P. EVENTUAL: Básicas	46.378.640	1.623.253	48.001.893	47.593.939	407.954	47.593.939	0	99
110.1 P. EVENTUAL: Otras	25.811.674	903.409	26.715.083	26.562.330	152.753	26.562.330	0	99
120.0 FUNCIONARIOS: Sueldos	19.311.642	675.908	19.987.550	15.430.778	4.556.772	15.430.778	0	77
120.5 FUNCIONARIOS: Trienios	3.931.298	137.596	4.068.894	2.795.549	1.273.345	2.795.549	0	69
121.0 FUNCIONARIOS: Complemento de destino	7.534.562	263.710	7.798.272	5.974.659	1.823.613	5.974.659	0	77
121.1 FUNCIONARIOS: Complemento específico	2.831.710	99.110	2.930.820	1.804.236	1.126.584	1.804.236	0	62
140 OTRO PERSONAL	0	352.940	352.940	352.940	0	317.646	35.294	100
151 INCENTIVOS REDTO: Gratificaciones	800.000	100.000	900.000	869.662	30.338	869.662	0	97
160.0 CUOTAS SOCIALES: Seguridad Social	26.405.043	924.177	27.329.220	25.363.446	1.965.774	23.241.312	2.122.134	93
160.9 CUOTAS SOCIALES: Otras	383.334	13.417	396.751	244.300	152.451	174.500	69.800	62
161.0 GASTOS SOCIALES: Formación	200.000	-92.999	107.001	0	107.001	0	0	0
165 GASTOS SOCIALES: Fondo Social	1.704.145	1.704.145	3.408.290	1.145.456	2.262.834	1.145.456	0	34
TOTAL CAPITULO I	143.875.308	7.005.081	150.880.389	137.020.967	13.859.422	134.793.739	2.227.228	91

SERVICIO ECONOMICO: 01-02
CORTES DE ARAGON - EL JUSTICIA DE ARAGON

CAPITULO II

GRADO DE EJECUCION EJERCICIO ECONOMICO 1996

EXPLICACION	Presupuesto 1996	Modificaciones PRESUPUESTO	TOTAL PRESUPUESTO	OBLIGACIONES RECONOCIDAS	DISPONIBLE	PAGADO	PENDIENTE PAGO	% EJECUCION
202 ARRENDAMIENTOS: Edificios	200.000	0	200.000	95.568	104.432	80.568	15.000	48
204 ARRENDAMIENTOS: Material de transporte	100.000	0	100.000	0	100.000	0	0	0
212 REP. Y CONSERVACION: Edificios	1.500.000	-600.000	900.000	164.222	735.778	91.629	72.593	18
213 REP. Y CONSERVACION: Maquinaria	1.000.000	2.100.000	3.100.000	2.401.907	698.093	1.814.821	587.086	77
214 REP. Y CONSERVACION: Material de transp.	600.000	600.000	1.200.000	1.058.789	141.211	1.049.741	9.048	88
215 REP. Y CONSERVACION: Mobiliario y ens.	220.000	0	220.000	176.592	43.408	176.592	0	80
216 REP. Y CONSERVACION: Equipos informat.	693.000	0	693.000	108.816	584.184	108.816	0	16
220.0 MAT.OFICINA: Ordinario no inventariable	2.500.000	0	2.500.000	2.285.794	214.206	1.946.314	339.480	91
220.1 MAT.OFICINA: Mobiliario y enseres	350.000	0	350.000	150.518	199.482	150.518	0	43
220.2 MAT.OFICINA: Prensa, revista, public. n/p	907.500	0	907.500	853.101	54.399	853.101	0	94
220.3 MAT.OFICINA: Libros y otras publicaciones	13.200.000	2.977.000	16.177.000	7.623.142	8.553.858	7.606.681	16.461	47
220.4 MAT.OFICINA: Equipos informáticos	367.500	0	367.500	240.307	127.193	240.307	0	65
220.9 MAT. OFICINA: Otros.	100.000	0	100.000	57.932	42.068	57.932	0	58
221.0 SUMINISTROS: Energía eléctrica	3.300.000	2.000.000	5.300.000	5.136.050	163.950	4.710.225	425.825	97
221.1 SUMINISTROS: Agua	200.000	0	200.000	142.522	57.478	142.522	0	71
221.2 SUMINISTROS: Calefacción	210.000	0	210.000	96.643	113.357	96.643	0	46
221.3 SUMINISTROS: Combustible	420.000	250.000	670.000	501.100	168.900	501.100	0	75
221.4 SUMINISTROS: Vestuario	200.000	0	200.000	150.520	49.480	150.520	0	75
221.9 SUMINISTROS: Otros	200.000	0	200.000	187.947	12.053	187.947	0	94
222.0 COMUNICACIONES: Telefónicas	2.457.000	500.000	2.957.000	2.723.536	233.464	2.353.123	370.413	92
222.1 COMUNICACIONES: Postales	645.000	250.000	895.000	652.376	242.624	652.376	0	73
222.2 COMUNICACIONES: Telegráficas	100.000	0	100.000	9.485	90.515	9.485	0	9
222.9 COMUNICACIONES: Otras	322.500	0	322.500	139.072	183.428	122.832	16.240	43
223.3 TRANSPORTES: Entes Privados	1.000.000	0	1.000.000	963.253	36.747	963.253	0	96
224.0 PRIMAS DE SEGUROS: Edificios y Locales	1.000.000	0	1.000.000	246.882	753.118	246.882	0	25
224.1 PRIMAS DE SEGUROS: Vehículos	450.000	0	450.000	286.948	163.052	286.948	0	64
224.2 PRIMAS DE SEGUROS: Otro inmovilizado	135.000	0	135.000	15.709	119.291	15.709	0	12
226.1 GASTOS DIVERSOS: Atenciones Protoc.	2.500.000	0	2.500.000	2.366.662	133.338	2.074.250	292.412	95
226.2 GASTOS DIVERSOS: Difusión	4.000.000	20.300.000	24.300.000	20.213.049	4.086.951	5.524.357	14.688.692	83
226.5 GASTOS DIVERSOS: Reuniones y conferen	2.500.000	150.000	2.650.000	1.717.764	932.236	1.717.764	0	65
226.9 GASTOS DIVERSOS: Otros	1.100.000	0	1.100.000	700.153	399.847	634.491	65.662	64
227.0 TRAB. OTRAS EMPRESAS: Limpieza	12.000.000	0	12.000.000	7.563.955	4.436.045	6.142.955	1.421.000	63
227.1 TRAB. OTRAS EMPRESAS: Seguridad	12.000.000	-6.500.000	5.500.000	4.142.674	1.357.326	3.083.608	1.059.066	75
227.6 TRAB. OTRAS EMPRESAS: Estudios y T.I	10.500.000	-950.000	9.550.000	4.278.223	5.271.777	4.158.223	120.000	45
227.9 TRAB. OTRAS EMPRESS: Otros	3.000.000	0	3.000.000	0	3.000.000	0	0	0
230. INDEMNIZACIONES: Dietas	766.500	-350.000	416.500	102.365	314.135	99.115	3.250	25
231. INDEMNIZACIONES: Locomoción	273.000	-100.000	173.000	118.171	54.829	101.456	16.715	68
239 INDEMNIZACIONES: Otras	400.000	-300.000	100.000	3.890	96.110	3.890	0	4
250 OTROS GASTOS: Pruebas selectivas	200.000	750.000	950.000	787.285	162.715	121.649	665.636	83
TOTAL CAPITULO II	81.617.000	21.077.000	102.694.000	68.462.922	34.231.078	48.278.343	20.184.579	67

SERVICIO ECONOMICO: 01-02
CORTES DE ARAGON - EL JUSTICIA DE ARAGON
GRADO DE EJECUCION EJERCICIO ECONOMICO 1996

CAPITULO IV

EXPLICACION	Presupuesto 1996	Modificaciones PRESUPUESTO	TOTAL PRESUPUESTO	OBLIGACIONES RECONOCIDAS	DISPONIBLE	PAGADO	PENDIENTE PAGO	% EJECUCION
489 TRANSFERENCIAS CORRIENTES: Emp. y fam.	1.500.000	0	1.500.000	1.500.000	0	1.500.000	0	100
TOTAL CAPITULO IV	1.500.000	0	1.500.000	1.500.000	0	1.500.000	0	100

CAPITULO VI

EXPLICACION	Presupuesto 1996	Modificaciones PRESUPUESTO	TOTAL PRESUPUESTO	OBLIGACIONES RECONOCIDAS	DISPONIBLE	PAGADO	PENDIENTE PAGO	% EJECUCION
623 INVERSIONES DEUDA: maquinaria	565.404	0	565.404	166.117	399.287	0	166.117	29
625 INVERSIONES DEUDA: Mobiliario	10.000.000	0	10.000.000	0	10.000.000	0	0	0
626 INVERSIONES DEUDA: Equipos proceso	2.000.000	0	2.000.000	0	2.000.000	0	0	0
692 INVERSIONES: Edificios	0	34.234.809	34.234.809	26.127.667	8.107.142	26.127.667	0	76
693 INVERSIONES: Maquinaria, inst. y utillaje	4.434.596	3.000.000	7.434.596	7.372.175	62.421	7.372.175	0	99
695 INVERSIONES: Mobiliario y enseres	0	50.172.272	50.172.272	44.976.171	5.196.101	44.194.472	781.699	90
696 INVERSIONES: Informáticas	0	2.774.477	2.774.477	587.253	2.187.224	587.253	0	21
TOTAL CAPITULO VI	17.000.000	90.181.558	107.181.558	79.229.383	27.952.175	78.281.567	947.816	74

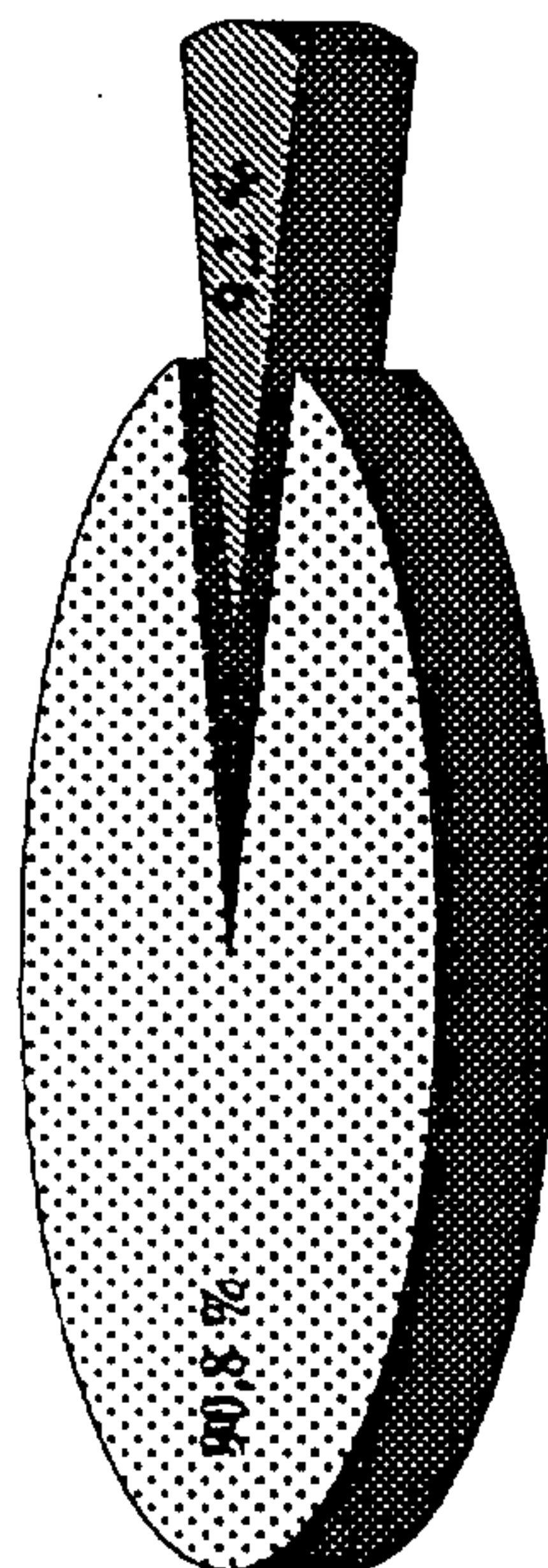
SERVICIO ECONOMICO: 01-02
CORTES DE ARAGON - EL JUSTICIA DE ARAGON

GRADO DE EJECUCION EJERCICIO ECONOMICO 1996

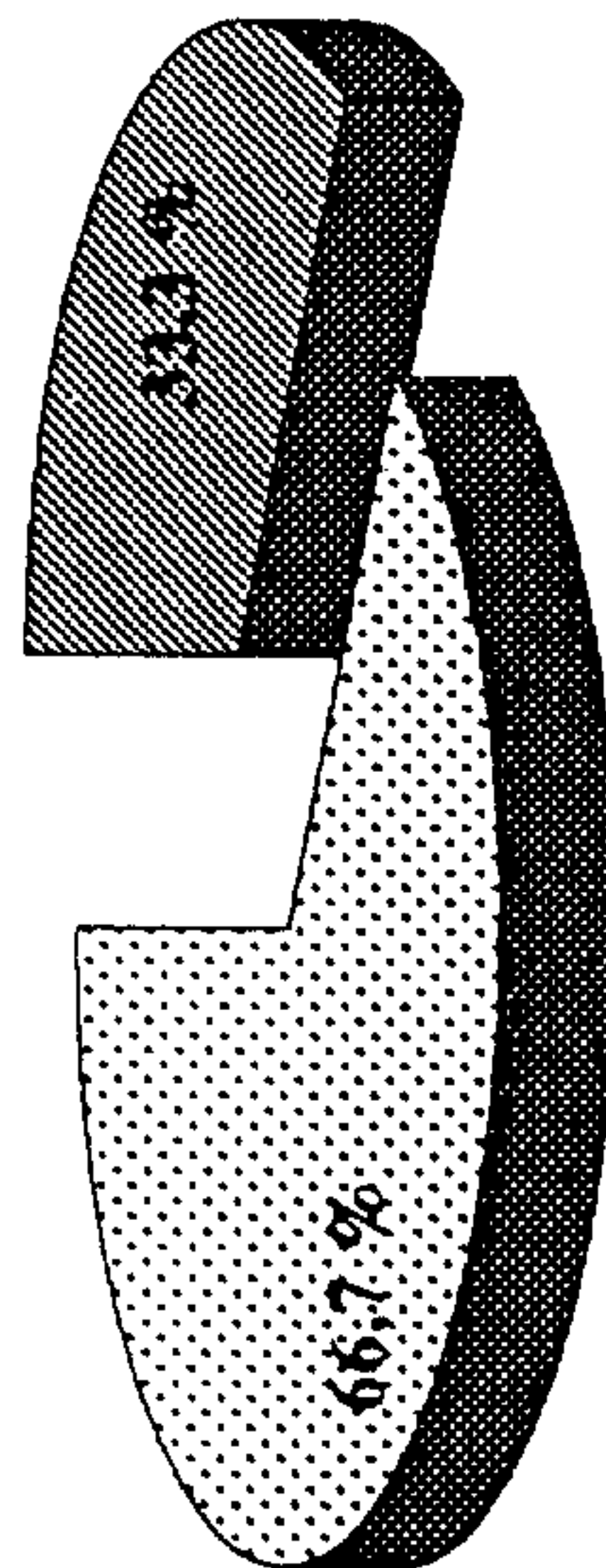
RESUMEN GENERAL

EXPLICACION	Presupuesto	Modificaciones	TOTAL	OBLIGACIONES	DISPONIBLE	PAGADO	PENDIENTE	%
CAPITULO I. Personal	143.875.308	7.005.081	150.880.389	137.020.967	13.859.422	134.793.739	2.227.228	91
CAPITULO II. Adquisición de bienes corrientes...	81.617.000	21.077.000	102.694.000	68.462.922	34.231.078	48.278.343	20.184.579	67
CAPITULO IV. Transferencias a fam. e instit.	1.500.000	0	1.500.000	1.500.000	0	1.500.000	0	100
CAPITULO VI. Inversiones	17.000.000	90.181.558	107.181.558	79.229.383	27.952.175	78.281.567	947.816	74
TOTAL PRESUPUESTO 1996	243.992.308	118.263.639	362.255.947	286.213.272	76.042.675	262.853.649	23.359.623	79

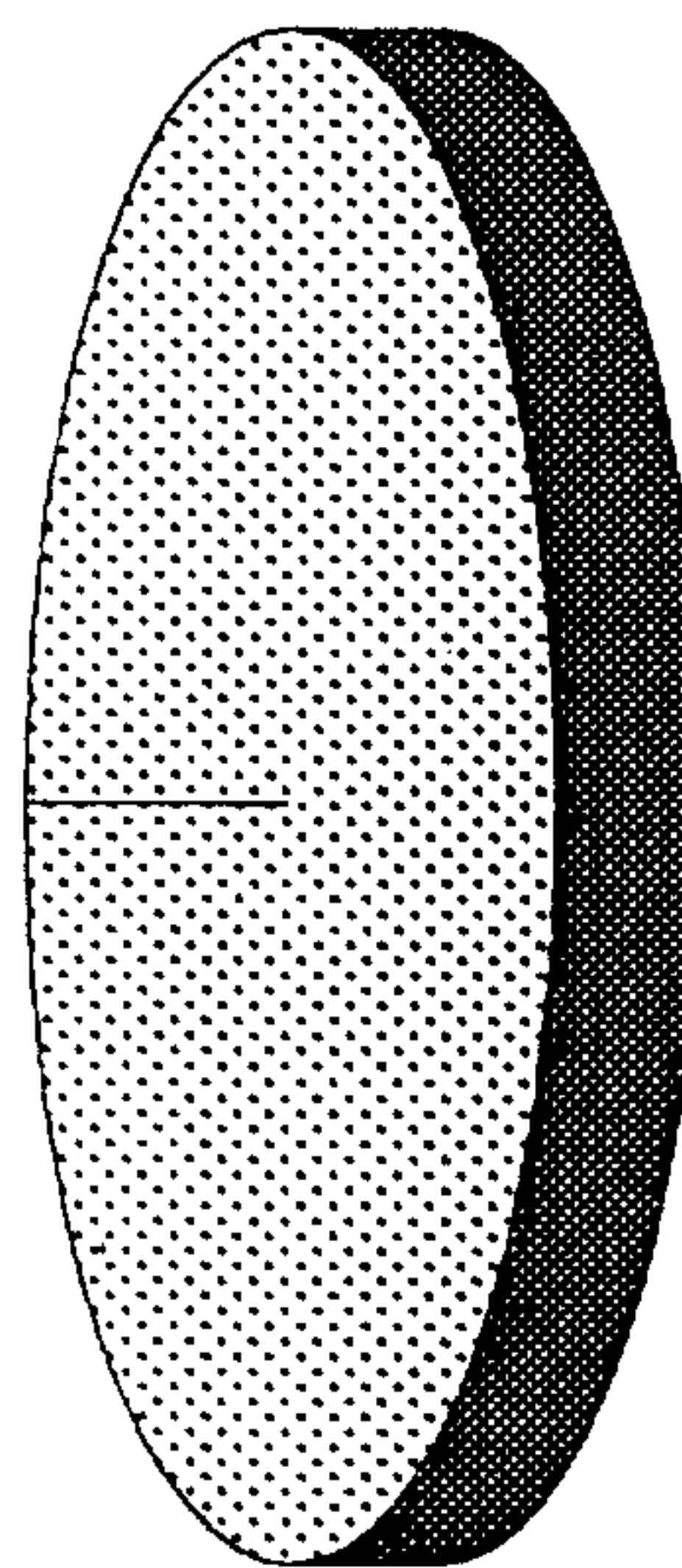
CAPITULO I: Personal



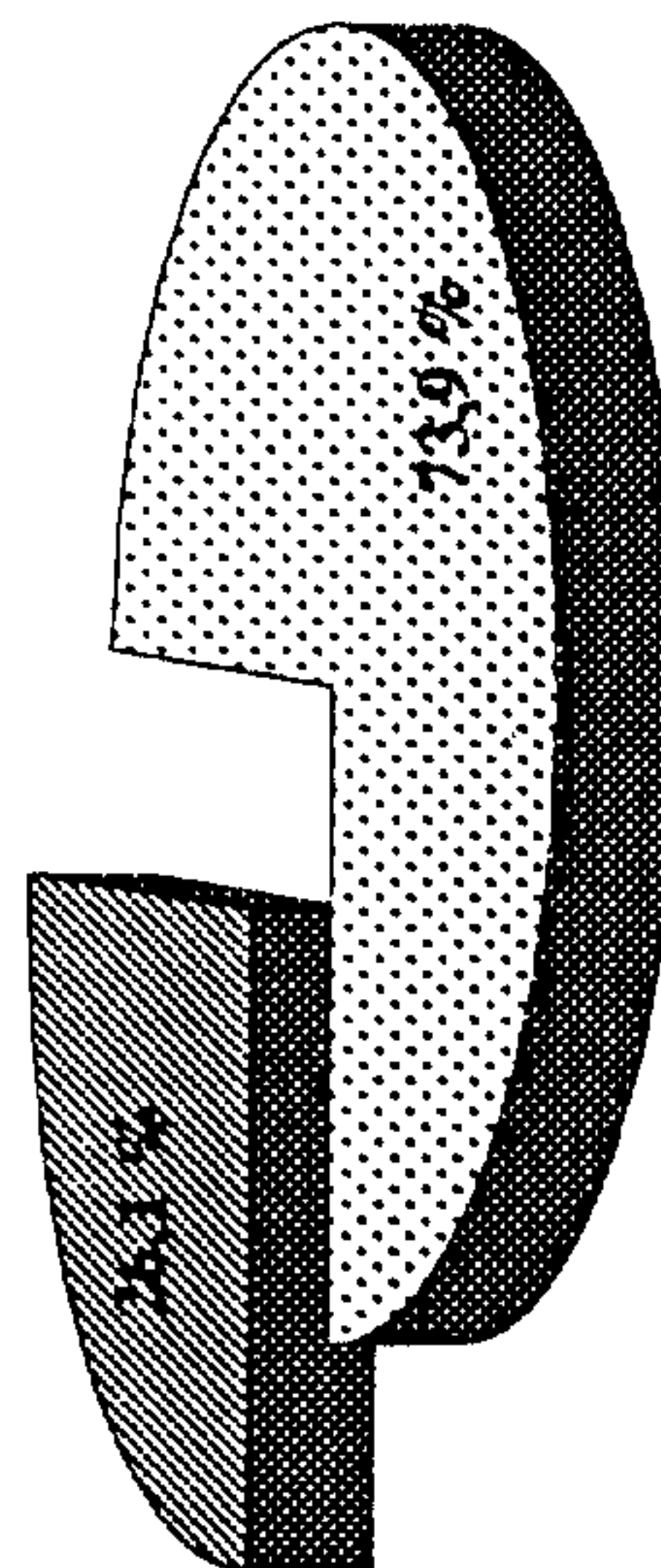
CAPITULO II: Adquisición de bienes corrientes ...



CAPITULO IV: Transferencias a familias...



CAPITULO VI: Inversiones



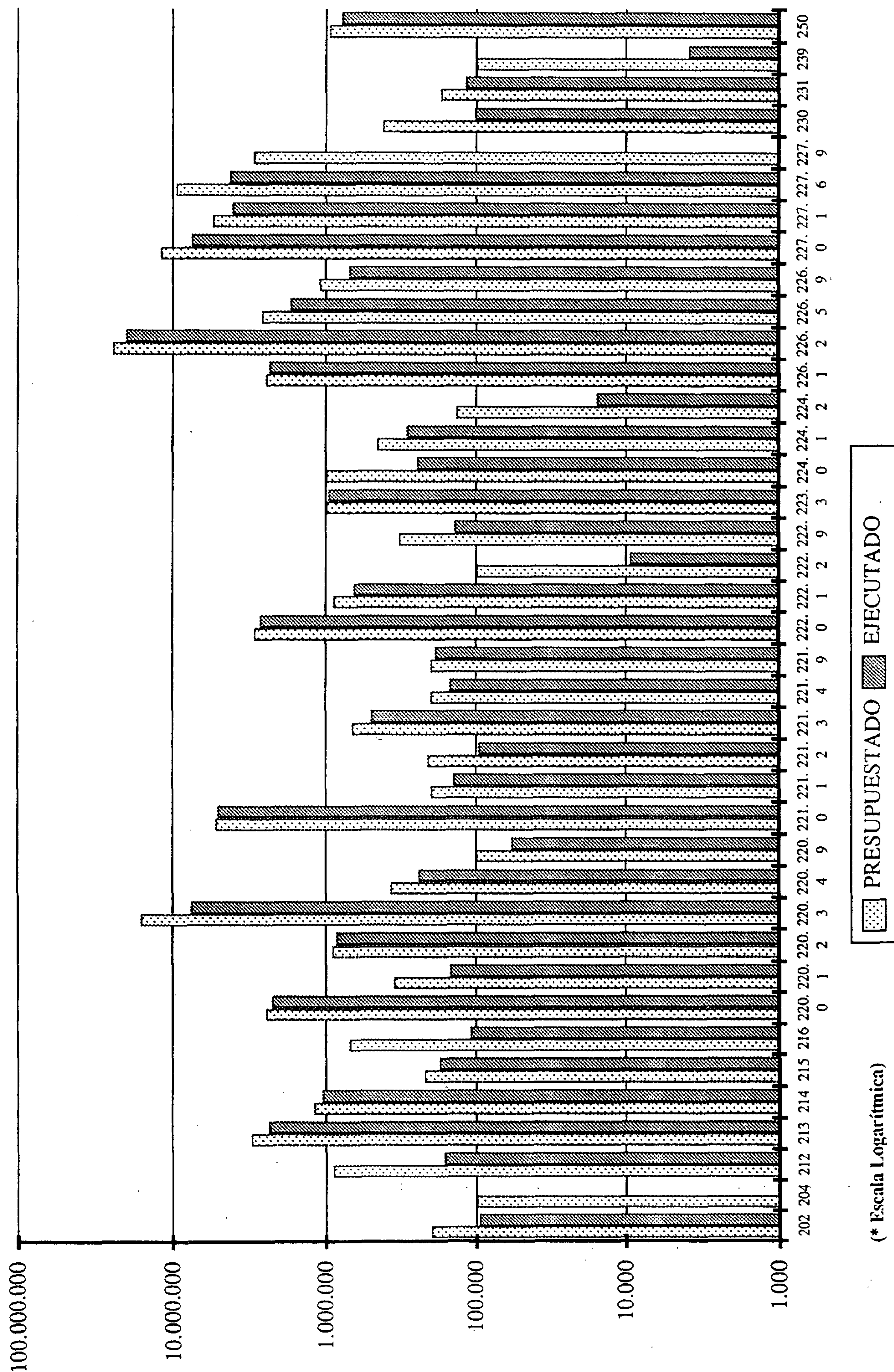
 Ejecutado
 Disponible

CAPITULO I: Gastos de Personal



(* Escala Logarítmica)

CAPITULO II: Gastos de Bienes Corrientes y Servicios



INDICE GENERAL

INTRODUCCION	3682	6.1. Ordenación Territorial: Obras Públicas	3743
PRIMERA PARTE		6.2. Servicios Públicos y Transportes	3745
Análisis Institucional del octavo año de funcionamiento del Justiciazgo	3684	7. Educación y Cultura	3748
Capítulo I. Organización interna	3684	7.1. Educación	3748
1. Del personal de la Institución	3684	7.2. Cultura	3774
2. De los medios	3684	8. Sanidad y Bienestar Social	3778
Capítulo II. Resumen estadístico de la Actividad de la Institución	3685	8.1. Sanidad	3778
1. Registro de Entradas y Salidas	3685	8.2. Bienestar Social	3782
2. Consultas Verbales	3685	9. Trabajo	3789
3. Quejas	3685	10. Seguridad Social	3801
3.1. Registro de quejas recibidas	3685	11. Menores	3807
3.2. Tratamiento de los Expedientes de Queja ...	3685	12. Función Pública	3817
4. Evolución temporal de los Expedientes	3687	13. Interior	3839
5. Procedencia de las Quejas	3688	Tráfico	3839
5.1. Por el medio utilizado	3688	Transporte	3846
5.2. Distribución geográfica	3688	Concesión Administrativa	3846
5.3. Procedencia atendiendo al presentador	3690	Otros	3849
6. Distribución por materias	3691	14. Defensa	3849
7. Distribución por organismos	3692	15. Justicia	3853
8. Recomendaciones, Sugerencias y Recordatorio de Deberes Legales realizados en 1996 y estudio comparativo de años anteriores	3693	I. Registro Civil	3854
Capítulo III. Relaciones Institucionales	3694	II. Justicia Gratuita	3854
SEGUNDA PARTE		III. Administración Penitenciaria	3856
Análisis en la actividad realizada en el cumplimiento de las funciones legalmente encomendadas	3700	16. Otros supuestos	3856
Capítulo I. Defensa de los Derechos Individuales y Colectivos reconocidos en el Estatuto de Autonomía	3700	Capítulo II. Defensa del Estatuto de Autonomía y Tutela del Ordenamiento Jurídico Aragonés	3859
1. Agricultura, Ganadería y Montes	3700	De la Defensa del Estatuto de Autonomía	3859
2. Economía y Hacienda	3706	1. Expedientes relativos al Estatuto de Autonomía ..	3859
3. Industria, Comercio y Turismo	3713	2. Expedientes de seguimiento de normas de la Comunidad Autónoma	3864
4. Ordenación Territorial, Urbanismo y Vivienda	3717	3. Expedientes de seguimiento de normas, disposiciones o actos estatales	3866
4.1. Ordenación Territorial: Urbanismo	3717	4. Otros expedientes	3873
4.2. Ordenación Territorial: Vivienda	3725	De la Tutela del Ordenamiento Jurídico Aragonés	3877
5. Ordenación Territorial: Medio Ambiente, Conservación de la Naturaleza, Flora y Fauna	3728	1. Expedientes de seguimiento de normas de la Comunidad Autónoma	3877
6. Ordenación Territorial, Obras Públicas y Servicios Públicos	3743	2. Otros expedientes	3922
		3. Expedientes relativos al Derecho Civil Aragonés	3929
		Capítulo III. A modo de conclusiones	3930
		- De la defensa del Estatuto de Autonomía y la Tutela del Ordenamiento Jurídico Aragonés	3930
		- Sobre la defensa de los Derechos Individuales y Colectivos	3931
		ANEXO PRESUPUESTARIO	3938

